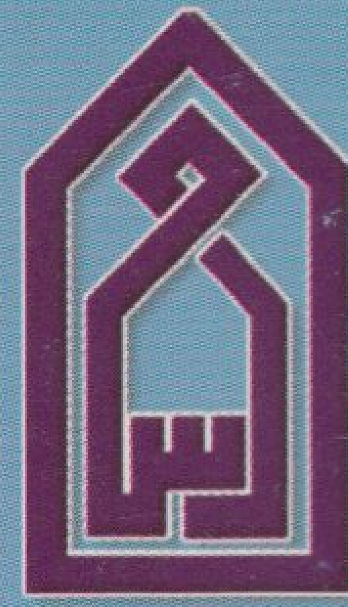


أكاديمية السادات للعلوم الإدارية



مركز البحوث والمعلومات

اليوبيل الذهبي ١٩٥٤ - ٢٠٠٤

أبحاث وأوراق العمل
للمؤتمر العلمي السنوى التاسع

آفاق التنمية الإدارية والإصلاح الإدارى فى الألفية الثالثة ودور أكاديمية السادات للعلوم الإدارية

تحت رعاية

أ.د. أحمد نظيف
رئيس مجلس الوزراء

أ.د. أحمد درويش
وزير الدولة للتنمية الإدارية

رئيس المؤتمر
أ.د. حمدى عبد العظيم
رئيس أكاديمية السادات للعلوم الإدارية

أمين عام المؤتمر
أ.د. عبد المطلب عبد الحميد
عميد مركز البحوث الإدارية

٢٧ - ٢٨ ديسمبر ٢٠٠٤

إهداء ٢٠٢٠

مركز الاستشارات و البحوث و التطوير

جمهورية مصر العربية



أكاديمية السادات للعلوم الإدارية

اليوبيل الذهبي

١٩٥٤ - ٢٠٠٤

مركز البحوث والمعلومات

أبحاث وأوراق العمل

للمؤتمر العلمي السنوي التاسع

آفاق التنمية الإدارية والإصلاح الإداري في الألفية الثالثة ودور أكاديمية السادات للعلوم الإدارية

تحت رعاية

أ.د. أحمد نظيف
رئيس مجلس الوزراء

أ.د. أحمد درويش
وزير الدولة للتنمية الإدارية

رئيس المؤتمر

أ.د. حمدي عبد العظيم

رئيس أكاديمية السادات للعلوم الإدارية

أمين عام المؤتمر

أ.د. عبد المطلب عبد الحميد

عميد مركز البحوث الإدارية

٢٧ - ٢٨ ديسمبر ٢٠٠٤

كلمة رئيس المؤتمر
أ.د. حمدي عبد العظيم
رئيس أكاديمية السادات للعلوم الإدارية

كلمة

رئيس الأكاديمية

تحتفل الأكاديمية هذا العام بمناسبة مرور خمسين عاماً على بدء نشاطها فى عام ١٩٥٤م عندما أنشيء معهد الإدارة العامة لإعداد وصقل مهارات موظفي الحكومة؛ فصدر قانون ٦٥٧ لسنة ١٩٥٤م بإنشاء المعهد؛ من أجل إعداد العاملين بالمستوى الإشرافي والتنفيذي بالدولة إعداداً علمياً يكفل الارتقاء بمستوى الإدارة في مصر.

وفى عام ١٩٦١ صدر القرار الجمهوري رقم ١٥١٧ لسنة ١٩٦١ بإنشاء المعهد القومى للإدارة العليا من أجل إعداد وتأهيل القيادات الادارية العليا فى الدولة.

ولم تتوقف المسيرة عند هذا الحد فقد أنشيء معهد آخر لإعداد وتنمية مهارات قيادات وكوادر العاملين في الإدارة المحلية إعداداً علمياً وعملياً ؛حيث صدر القرار الجمهوري رقم ١٢٨٨ لعام ١٩٦٧بإنشاء معهد الإدارة المحلية.

وقد رأت القيادة السياسية فى مصر عام ١٩٧١ أن يتم دمج المعاهد الثلاثة السابقة فى معهد واحد وأطلق عليه المعهد القومى للتنمية الإدارية؛ فصدر القرار الجمهوري رقم ٢٢٨١ لسنة ١٩٧١م، وذلك بهدف تحقيق التنسيق والتكامل في الجهود والبرامج الموجهة لدعم التنمية الإدارية في مصر، وزيادة كفاءة التدريب والبحوث والاستشارات بناءً على خطة مركزية على مستوى قطاعات النشاط الاقتصادي للدولة، ومتابعة تنفيذها وتقييمها وتوسيع النطاق الجغرافي ليشمل الدول العربية الشقيقة.

ولكي تكتمل منظومة التنمية الإدارية في مصر كان لابد من إضافة نشاط التعليم الاداري إلى أنشطة الأكاديمية فأنشئت أكاديمية السادات للعلوم الإدارية لتحل محل المعهد القومي للتنمية الإدارية بموجب القرار الجمهوري ١٢٧ لسنة ١٩٨١م والذي تضمن إنشاء كلية للإدارة تمنح درجة البكالوريوس فى العلوم الإدارية، وكلية أخرى للدراسات العليا تسمى المعهد القومى للإدارة العليا؛ من أجل تخريج عناصر إدارية متميزة قادرة على التعامل مع احتياجات سوق العمل في ظل المتغيرات الدولية والمحلية الراهنة، حيث تضم كلية الإدارة تخصصات: الحاسب الآلى ونظم المعلومات- كأول شعبة تخصص أنشئت في مصر؛ لتخرج متخصصين في إدارة الحاسب الآلى ونظم المعلومات- وشعبة إدارة البنوك، وشعبة إدارة المنشآت البترولية والطاقة، وشعبة إدارة السياحة والفنادق، وشعبة إدارة التأمين.

ويتولى المعهد القومي للإدارة العليا تنمية مهارات القيادات الإدارية وإعداد قيادات الصف الثاني وقيادات المستقبل؛ من خلال برامج طويلة الأجل تؤهل لدرجة الدبلوم في العلوم الإدارية ودرجتي الزمالة والعضوية المهنية اللازمة لصقل المهارات القيادية في مجالات: العلوم الإدارية، والموارد البشرية، وإدارة الجودة الشاملة، والحاسبات الآلية، ونظم المعلومات الإدارية، وإدارة المستشفيات والمنشآت الصحية، والاستثمار والتمويل والسياحة، وغيرها.

وفي عام ٢٠٠٤م صدر القرار الجمهوري رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٤م بخصوص إعادة تنظيم الأكاديمية؛ بما يحقق لها الانطلاق في مجال التنمية الإدارية؛ بما يتفق مع متطلبات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة، وأصبحت الأكاديمية تمنح درجات الماجستير والدكتوراه في العلوم الإدارية لأول مرة، بالإضافة إلى دورها المتميز فى مجالات: التدريب، والبحوث، والاستشارات، وتنمية الإدارة المحلية والبيئة

من خلال مركزها الرئيسي بالقاهرة وفروعها بالمحافظات، والتي أصبح لها استقلالية مالية وإدارية تحقق لها الدعم والانطلاق وكفاءة العمل على أسس اقتصادية وإدارية فعّالة.

وقد حرص القرار الجمهوري على تحقيق التعاون والتفاعل بين الأكاديمية وقطاع الأعمال العام والخاص في مصر؛ بحيث تكون الأكاديمية بيت الخبرة الوطنية للإدارة والقيادة فى مصر والوطن العربي فاستحدث القرار مجلساً للأمناء برئاسة وزير الدولة للتنمية الإدارية، ويمثل في عضويته خبراء الإدارة والقيادات الإدارية المتميزة في قطاع الأعمال.

وهكذا تنطلق المسيرة إلى آفاق المستقبل بخطى ثابتة وواثقة؛ من أجل النهوض بالتنمية الإدارية علمياً وتطبيقياً.

ولقد تخرج من الأكاديمية أجيال متعاقبة من القيادات الإدارية كان لها دور هام في تحمل مسؤولية إدارة المؤسسات العامة والحكومية والمشروعات الخاصة والاستثمارية داخل مصر وخارجها، ومن خريجي برامجها القيادية فى بداية حقبة الستينات تأسست جماعة خريجي المعهد القومي للإدارة العليا والتي أصبحت تعرف باسم "جماعة الإدارة العليا" في مصر، وتمثل الأكاديمية في عضوية مجلس إدارتها وفي أنشطتها السنوية المتعددة.

كما استقبل سوق العمل في مصر والعالم خريجي كلية العلوم الإدارية بتقدير كبير؛ لما لمسوه فيهم من: تميز في الأداء، وقدرة على التعامل مع التكنولوجيا الحديثة ومواكبة المتغيرات الدولية والمحلية المتجددة، وفهم كامل للأسس العلمية السليمة في إدارة المنظمات الاقتصادية والخدمية والقدرة على تطبيقها في الواقع العلمي.

واليوم ونحن نحتفل باليوبيل الذهبى للأكاديمية وبداية انطلاق مسيرتها عام ١٩٥٤م لابد أن نتذكر بالشكر والتقدير والوفاء كلّ من ساهموا في دعم وتطوير الأكاديمية؛ من أجل أداء رسالتها في النهوض بالإدارة في مصر والعالم العربي من السادة المسؤولين والقيادات السابقة للأكاديمية والأساتذة والخبراء الأجلاء، وحق علينا أن نقدم لها ولذويهم مراسم التكريم والتقدير ضمن فعاليات هذه الاحتفالية.

ولقد رأت اللجنة المنظمة للاحتفالية أن يُعقد المؤتمر العلمي السنوي التاسع لأكاديمية السادات لهذا العام على هامش الاحتفالية تحت عنوان " **آفاق التنمية الإدارية والإصلاح الإداري في الألفية الثالثة ودور أكاديمية السادات للعلوم الإدارية** ". يشارك فيه الخبراء والمتخصصون والجمعيات العلمية للإدارة؛ لطرح رؤيتهم لمستقبل الإصلاح الإداري في مصر في ظل المتغيرات الدولية والمحلية الراهنة، وتحديد الدور الذي يمكن للأكاديمية أن تلعبه في المستقبل للنهوض بالإدارة ودعم الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ولا يبقى إلا أن نتعهد بلمواصلة مسيرة التطوير والإصلاح لإعادة هيكلة الأكاديمية وزيادة فعاليتها في التنمية الإدارية داخل مصر وخارجها؛ من خلال البرامج والمناهج المتميزة والمستحدثة في إطار من العمل الجماعي لأعضاء هيئة التدريس ومعاونيهم والعاملين والطلاب، وفي ظل القيادة الحكيمة للسيد الرئيس/ محمد حسني مبارك قائد مسيرة العمل الوطني في مصرنا العزيزة.

والله الموفق والمستعان،،،

أ.د. حمدي عبد العظيم

كلمة أمين عام المؤتمر

أ.د. عبد المطلب عبد الحميد

عميد مركز البحوث الإدارية

بالأكاديمية

كلمة أمين عام المؤتمر

أ.د. عبد المطلب عبد الحميد

عميد مركز البحوث الإدارية بالأكاديمية

دخل الاقتصاد المصري الألفية الثالثة ويحدو الجميع الأمل في أن يبدأ مرحلة الانطلاق الاقتصادي والخروج من مرحلة الركود الاقتصادي التي طالت وخاصة مع بداية التطبيق الكامل لاتفاقية منظمة التجارة العالمية لتحرير التجارة الدولية .

ويبدو أن النجاحات المنتظرة في هذه المرحلة تتوقف على كيفية الربط بكفاءة وفعالية بين التنمية الإدارية والتنمية الاقتصادية والإصلاح الإداري والإصلاح الاقتصادي حتى تتبلور منظومة متكاملة للإصلاح الشامل في مصر وبالتالي الدخول إلى مرحلة تاريخية حاسمة في تاريخ هذا البلد العريق والمحوري في منطقة تموج برياح التغيير بل وتنطلق فيها عاصفة التغيير لن يستطيع أن يوقفها أحد ، بل كل المطلوب هو إدارة التغيير وبالتالي إحداث التكيف الضروري واللازم لتحقيق مزيد من النمو والتنمية والاستقرار الاقتصادي والاجتماعي بل والسياسي .

ومن هذا المدخل رأى مركز البحوث الإدارية بأكاديمية السادات للعلوم الإدارية في إطار خطته السنوية ومواصلة لرسالته في التصدي للقضايا القومية الحيوية والهامة بالبحث والتحليل فقد اختار أن يكون موضوع المؤتمر السنوي التاسع للأكاديمية بعنوان "**آفاق التنمية الإدارية والإصلاح الإداري في الألفية الثالثة ودور أكاديمية السادات للعلوم الإدارية**" .

ليعقد على هامش الاحتفال باليوبيل الذهبي للأكاديمية ١٩٥٤-٢٠٠٤ ويهدف المؤتمر إلى إلقاء الضوء على آفاق التنمية والإصلاح الإداري في مصر في المستقبل وتحديد دور أكاديمية السادات للعلوم الإدارية في هذه المرحلة الهامة من تاريخ مصر والبحث في وضع معالم استراتيجية التنمية والإصلاح الإداري المستقبلية وربط التنمية والإصلاح الإداري بالتنمية القومية الشاملة والمستدامة وربط دور أكاديمية السادات للعلوم الإدارية باستراتيجية وخطط وبرامج التنمية والإصلاح الإداري وذلك من خلال عدد من المحاور الرئيسية هي :

- المحور الاقتصادي ودوره في التنمية والإصلاح الإداري .
- المحور الثاني والخاص بدور الموارد البشرية في التنمية والإصلاح الإداري في المستقبل .
- المحور الثالث والخاص بدور الإدارة العامة والمحلية والبيئية في التنمية والإصلاح الإداري في الألفية الثانية .
- المحور الرابع ، ويتعلق بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات ودورها في التنمية والإصلاح الإداري .

- المحور الخامس ويتعلق بدور الأكاديمية في التنمية والإصلاح الإداري في الألفية الثالثة .

وذلك على مدى يومين ، ومن خلال ست جلسات ، و ٢٠ بحث وورقة عمل .

بمشاركة عدد كبير من الخبراء والمتخصصون والمعنيين والأساتذة الأكاديميين .

وكل الأمنيات الطيبة بنجاح هذا المؤتمر العلمي الهام آملين التوصل إلى عدد من التوصيات التي تكون داعمة لصناع القرار في مصرنا الحبيبة ، حماها الله من كل مكروه وسدد خطى زعيمها العظيم نحو إحداث المزيد من التقدم والرقي ووضع مصر الحبيبة على الخريطة العالمية لتظل رايتها خفاقة عالية دائماً بإذن الله .

والله ولي التوفيق

أ.د. عبد المطلب عبد الحميد

عميد البحوث الإدارية

بالأكاديمية



أكاديمية السادات للعلوم الإدارية

اليوبيل الذهبي

١٩٥٤ - ٢٠٠٤

مركز البحوث والمعلومات

المؤتمر العلمي السنوي التاسع
آفاق التنمية والإصلاح الإداري فى الألفية الثالثة ودور أكاديمية السادات للعلوم الإدارية
ديسمبر ٢٠٠٤

بحث بعنوان

أبعاد العلاقة بين التنمية الاقتصادية والتنمية الإدارية والإصلاح الإداري والإصلاح الاقتصادي

إعداد

أ.د. عبد المطلب عبد الحميد

أستاذ الاقتصاد

وعميد مركز البحوث الإدارية

بأكاديمية السادات للعلوم الإدارية

أولاً : المقدمة

أن التنمية الإدارية مدخل اساسي للتنمية الشاملة، الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.. لتـؤمن لخططهـا ومشاريعها وبرامجها القيادات والإداريين والتنظيمات والنظم والأدوات التي تسـتطيع تحقيقهـا وتشـغيل مشاريعها بكفاءة.ولانجاح للأصلاح الاقتصادى الابوجود اصلاح ادارى ومن ثم لابد من ادراك العلاقـات الوثيقة الداخلية بين تلك المكونات وسنبرر ما نذهب إليه، بالحـديث عـن دور الإدارة والتنميـة الإداريـة وصفاتها ومتطلباتها؛ وعن التوجهات السياسية حولها؛ ومحتوى التنمية الاقتصادية والإصلاح الاقتصـادي؛ وعن قضايا اقتصادية يتطلب حلها تدابير إدارية؛ مع نظرة إلى زوايا في الواقع الإداري تقتضي المواجهة؛ لنتقدم بعد ذلك بمحاور تمثل خطوات إصلاحية إدارية ملحه على المدى القصير، وأخـرى جذريـة علـى المدى الطويل.. ومن ثم، إلى تكوين " إدارة تنموية رشيدة " تدرك العلاقة بين التنمية الاقتصادية والتنميـة الإدارية والاصلاح الادارى والاصلاح الاقتصادي.

وسنجعل حديثنا شاملاً من خلال طرح عدد من الأسئلة والإجابة عليها من خلال طرح أربعـة أسـئلة متتالية منطقياً: إلى أين، ومن أين، وكيف، ومتى؟ .. والقياس على مثل هذا الأسلوب مطلوب في مواجهـة أي موضوع مهما كان نوعه أو حجمه أو مستواه.. لتكون دراستنا ورؤيتنا عامة وشاملة لكـل جوانبـه.. ولتكون استنتاجاتنا وقراراتنا وخططنا منطقية وواقعية وشاملة بدورها، ولا تهمل بعـض العناصـر، ممـا يشكل قصوراً وإعاقة في التنفيذ.

ثانياً – تساؤلات عن الإدارة والتنمية الإدارية

الحديث عن الإدارة، وبالتالي عن الإصلاح الإداري، حديث ذو شجون وشؤون. ولكن طريقاً طولهـا ألف ميل تبدأ بخطوة واحدة، وقد بدأنا.. وعلينا تكريس خطواتنا التالية وتكوين القاعدة الوطيـدة، الفكريـة والتنظيمية، التي ننطلق منها بقوة واستقرار لتحقيق التطوير والإصلاح والتغيير في أقـرب وقـت وعلـى أحسن وجه.

س ١ – ما هي الإدارة وما هو دورها؟

سؤال نفضل الإجابة عليه مطلع البحث، لنتعرف عن ماذا نتكلم وأهميته. وبذلك نتحدث بلغة مشـتركة عن شيء متعارف عليه بيننا إلى حد ما. لاعتقادنا بأن مفهوم كلمة " الإدارة " ودورها ما زالا غائمين غير واضحين أو موحدين لدى الكثيرين.. ولاعتقادنا أيضاً بأن الإدارة ما تزال مهنة " مظلومـة " فـي الـدول النامية والمتخلفة، ونحن منها، وتمارس دون سابق تحضير، برغم أهمية هذا التحضير لأنها ورثت عشـية الاستقلال السياسي أجهزة إدارية ضعيفة، نوعاً وكماً.. ولم تعمل على تدارك هذا الضعف وتقوية إدارتهـا، لدى وضع خطط التنمية الشاملة الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق أهدافها الطموحـة فـي اللحـاق بركـب الحضارة المعاصرة. فلم تؤت تلك الخطط ثمارها كما يجب.

نجمل المفهوم العام لدور الإدارة في:

١- استثمار.

٢- الإمكانيات المتاحة،البشرية والطبيعية والمادية والمالية والعلمية والفنية والتكنولوجية.

٣- لتحقيق مختلف الأهداف المنشودة.

٤ – على أحسن وجه.

ومنه نستنتج دورها الهام والخطير، إذ هي أداة " الوصل والوساطة " بين الأهداف من جهة، والإمكانيات من جهة. ويتوقف على مستواها وفعاليتها، مدى تحقيق الأهداف والنتائج المرجوة باستغلال الإمكانيات المتاحة أو إهمالها. خاصة وأن الإمكانيات هي دائماً أقل من الطموحات والأهداف التي تنشدها الجماعات البشرية المختلفة.. فإذا كانت الإدارة رشيدة كفؤ، يكون المردود جيداً، والعكس صحيح، إذ تودي بنا الإدارة الضعيفة، إلى عدم بلوغ الأهداف مع هدر في الجهد البشري و الإمكانيات وإضاعة في الوقت!.

وبرغم أهمية دور الإدارة وخطورته، فهي ما تزال تشكو نقطتي ضعف:

أ – **الجهل والظلم**: لأن ممارسيها في الدول النامية لم يتعلموها، فهي " مظلومة " بين أيديهم!. والمرء عدو ما يجهل، وسترافق أداءه الأخطاء. وهل هناك مهنة أو اختصاص يمارس دون سابق معرفة؟، فلماذا نستثني الإدارة؟، ألا يعتبر ممارس الطب الذي لا يحمل شهادة معترفاً بها، دجالاً ويُسجن؟، أفلا يجدر بنا أن نخضع ممارسي الإدارة لمثل ذلك وأن ندربهم؟

ب – **حيْرتها بين المتعلمين والممارسين**: فالأكاديميون يتحدثون بلغة تجريدية غير واضحة للممارسين، لأنها مغرقة في التنظير أو منقولة حرفياً عن الآخرين دون مراعاة البيئة!، والممارسون بعيدون عن علم الإدارة لأنهم لم يؤهلوا له، ولا يكلفون أنفسهم مشقة تعلّمه لاعتقادهم بإمكانية اكتسابه بالتجربة فقط!. ولا أحد يعلمهم!.

فنحن بأمس الحاجة، إلى رفع " الظلم " عنها، وإلى التقريب بين المتعلمين والممارسين، ونزع فتيل الانفصام بين هؤلاء وأولئك، وإيجاد فئة واسعة من " العارفين " بالإدارة، الذين يجمعون بين النظرية والتطبيق، بين دراسة علم الإدارة وفنونها وبين التجربة والمعاناة.. ونشير هنا إلى أن الاقتصاديين ليسوا إداريين بالضرورة.. والإداريون العارفون بالإدارة، المؤهلون علمياً والممارسون عملياً قلائل.

كما نشير إلى أن **حديثنا عن الإدارة حديث علم**، ينطبق عليها في كل القطاعات العام والخاص والمشترك والتعاوني.. بل وفي كل التجمعات والتنظيمات والقطاعات البشرية على اختلاف أهدافها ومجالاتها وتنوع مستوياتها وحجومها.. لأن علم الإدارة ومبادئه واحد، **وما يختلف هو الفن في التطبيق** من شخص لآخر، وبحسب الأهداف التي يبغيها التجمع والظروف الموضوعية والزمنية والمكانية.. التي تحيط به.

س ٢ – علام ترتكز الإدارة؟ سنكتفي بذكرها بين محاور التنمية الإدارية لعدم التكرار.

س٣ – ما هي وظائف الإدارة؟

س ٤ – ما هي أهم صفات الإدارة؟

آ – **الإدارة حتمية**، باعتبار أن الإنسان اجتماعي بطبعه، يعيش وينتظم في جماعات متنوعة.

ب – **وهي ضرورية**، بسبب تقسيم العمل والاختصاصات والأنشطة وتنوعها في الجماعات والتجمعات البشرية.. واختلاف إمكانياتها ومواردها. ولا بد من " التنسيق " فيما بينها للحصول على أفضل النتائج.

ج – **فهي موجودة** في كل الجماعات والتجمعات البشرية على اختلاف أهدافها وحجمها ونطاقها..

وهي قاسم مشترك، يشارك كل نشاط بشري فعاليته ويساعده على بلوغ أهدافه.. إذا كان " مؤهلاً "، والعكس صحيح.. لذا يصح قولنا: فتّشْ عن الإدارة، لأنها وراء النجاح أو الإخفاق.

د – وبالتالي، تعتبر **اختصاص الجميع** في كل الأصعدة والقطاعات والأنشطة.. مما يفرض على الجميع أن يتقن علم الإدارة إلى جانب إتقانه اختصاصه، ليتمكن من ممارسة أعماله بكفاءة ورشد.

هـ – وهي **مهنة جماعية**، إذ يتوقف نجاح التجمع على الجهد الذي يقدمه كل أعضائه.. كأي كيان متكامل. وبرغم أهمية دور العاملين في المستويات العليا، فإنه غير كاف.. واليد الواحدة لا تصفق.. وعلى القياديين التصرف على أساس أن مرؤوسيهم أعوان، وليسوا أتباعا.

و – والإدارة **مهنة محلية**، تنشط في ظروف بيئتها وخصوصياتها المتنوعة: الحضارية والتراثية والثقافية والاجتماعية والعلمية والأخلاقية والتقاليد والأعراف والعادات.. وكذلك تعمل لتحقيق أهدافها وطموحاتها في ضوء إمكانياتها ومواردها المتاحة.. الأمر الذي يجعل **الأمور نسبية في عالم الإدارة**، ولا يترك مجالاً للتقليد والاستنساخ عن الآخرين.. أو الانبهار بما يحدث هناوهناك، أو بما يصدر من آراء ونظريات تعبر عن وجهات نظر أصحابها في محيط ومجتمع وظروف خاصة بهم. برغم ضرورة الإطلاع على تجارب الغير وخبراتهم وآرائهم ونظرياتهم الإدارية، للقياس عليها وتمحيصها دون النقل الحرفي.. لأن الظروف والأهداف والإمكانيات لا يمكن أن تتماثل بين المجتمعات والمنظمات والمؤسسات، وإن بدا فيها بعض التشابه، ولكنه قطعاً ليس تطابقا!. فيجب أن نعتمد ونفصّل من النظريات ما يلائم خصوصياتنا، وأن نطبق من الآراء والأفكار ما ينسجم مع ظروفنا وأوضاعنا.. ويراعي " الأهداف والإمكانيات " المحلية والقومية أولاً، والانطلاق على أساسها.. ويساعد على التكيّف مع المستجدات والظروف القطرية والقومية والإقليمية والعالمية.. وعدم اعتماد النماذج التي قد يعتبرها البعض ناجحة في عدد من بلدان العالم أو قبول القوالب الجامدة والوصفات الجاهزة التي تقدمها بعض الجهات والتي قد يعتبرها البعض أيضاً منطقية.. بل دراستها وتمحيصها ومعرفة جوانبها الإيجابية والسلبية، واستخلاص الدروس منها التي تلائمنا من حيث الظروف وتحقيق الأهداف التي ننشدها.. وإذا كان الإطلاع على تجارب ناجحة هنا وهناك وارداً ومقبولاً، فهو غير كاف.. لأننا نرى **ضرورة دراسة حالات وتجارب محققة** واستعراضها واستخلاص الدروس منها.. لاعتقادنا بأن الأولى تبهر الأبصار، ويمكن تقليدها آلياً مع إغفال الأخطاء والصعوبات التي رافقتها والاكتفاء بالنواحي الإيجابية التي تسلط الأضواء عليها غالباً. في حين تُسلط الأضواء بشدة على الجوانب السلبية في التجارب المخفقة وعلى معوقاتها، ويتلاوم المسئولون عن فشلها.. بحيث يستطيع الدارس أخذ العبر منها.. وفي هذا أكبر فائدة له، فالحكيم من يتعلم من أخطاء غيره.

على هذا، فلا بد من السير باتجاهين:

١ – تكوين عقيدة أو نظرية تنموية إدارية رشيدة، تتفق مع ظروفنا وأهدافنا وإمكانياتنا..

٢ – سرعة **تكوين إداريين محليين** لممارستها وفق الخصوصيات المحلية، التي لا ينفع فيها الأجنبي الغريب عن البيئة. الذي قد يصلح للأمور الفنية، ولكن ليس للأمور الاجتماعية والثقافية والاقتصادية المتصلة بالإنسان ومستواه العلمي ومعتقداته وتقاليده، وبالقوانين والأعراف المسيطرة على علاقات البشر وصلاتهم.

هذا، وإن تكوين الإداريين المحليين الراشدين، مطلوب أيضاً نظراً لأهمية الفن في تطبيق علم الإدارة، وتعلّقه بأهلية الأشخاص الممارسين لها إلى حد بعيد.

س ٥ - ماذا نعني بالتنمية الإدارية؟

سؤال يكمل سابقه ويزيد معرفتنا عن المقصود من الإصلاح الإداري ومضمونه وصفاته ومتطلباته، علماً بأننا نرجع عليه مصطلح التنمية الإدارية.

وهي العمليات الإرادية التي تستهدف تطوير الإدارة وترشيدها لتكون فعّالة في تحقيق أهدافها وواجباتها، باستثمار الإمكانيات المتاحة لها بأحسن وجه. وتتركز محاورها في ثلاثة اتجاهات رئيسة:

١ - العناية بالمرتكزات الأساسية للإدارة: الإنسان؛ والهيكل التنظيمي؛ والقوانين والأنظمة؛ والأدوات؛ وعلى التوازي فيما بينها، مع أفضلية للإنسان، إذ هو هدف الإدارة وعمادها الأساس.

٢ - رفع مستوى الوظائف العامة للإدارة: كالتنظيم، والتخطيط، واتخاذ القرارات، والتحفيز، والتدريب، والإحصاء، والمتابعة.. من حيث تأهيل العاملين لممارستها ابتداءً وباستمرار، أو من حيث توفير الأساليب الحديثة والأدوات المادية اللازمة لها.

٣ - رفع مستوى المهام الإدارية التقليدية، كما الوظائف العامة: كالدراسات والأبحاث، والشؤون القانونية، والديوانية، والشخصية، والاتصالات، والبريد، والحفظ والأرشفة..

وكلها محاور هامة متشعبة، وعميقة في آثارها الآنية والمستقبلية، ولن نستطرد في الكلام عنها. على أنه يكفي لتوكيد أولوية التنمية الإدارية، أنها تشمل التنمية البشرية التي تتضمن: تعليم الإنسان وتثقيفه وتدريبه إدارياً وفي كل اختصاص علمي وفني وتقني، وتحسين أوضاعه المادية والمعنوية والسلوكية والتأهيلية.. أي العناية به من أربع زوايا: مادياً، ومعنوياً، وسلوكياً، وتأهيلاً، على حد سواء.. ونعتقد أن الرقي بالإنسان يعتبر أهم متطلبات التطوير والإصلاح الاجتماعي والاقتصادي، لأنه هو الأساس الذي سينفذ ما يتقرر من أهداف وسياسات وخطط ومشاريع وبرامج.

كما يكفي شمولها الأدوات الإدارية التي تشهد في تقنياتها ونظمها ثورة متسارعة تبهرنا فقط، ومازلنا مترددين في استعمالها!. مما يساهم في توسيع الفجوة مع الدول المتطورة وتؤخر مسيرتنا الحضارية، مع أن المطلوب هو العكس!. فحاجتنا إليها كحاجتنا إلى الماء، وهي تدخل في كل نشاط بشري كما الماء في جسم الإنسان. و بدونها لا يمكن أن تتوفر المعلومة الآنية والرقم الصحيح، مع سرعة تبادلها بين جميع المستويات والأنشطة والفعاليات.. ومثل هذا الوضع لا يساعد على التصرفات والخطط والقرارات السليمة، فضلاً عن المصداقية والشفافية فيها ومتابعة مآلها.

وتجدر الإشارة إلى ضرورة السير في اتجاهات التنمية الإدارية الثلاثة على التوازي. فالدول المتخلفة مثلاً، تركز على التخطيط والرقابة، وتنسى باقي الوظائف مما يجعل النتائج سلبية. فهل ينفذ عاملٌ غير مؤهل خطةً؟ وما نفع مراقبة عامل جاهل؟ وهل ينصرف من يشكو سوء معيشته إلى واجباته بهمة عالية؟ ولو شبع العامل وكانت القوانين والأنظمة واضحة، ألا نحد من مظاهر الفساد؟ وكيف تتخذ قرارات سليمة بأدوات متخلفة ومعلومات ناقصة؟. وهل يمكن لمنظمة أو شركة أن تنجح إذا حوت في تنظيمها الهيكلي وملاكاتها عناصر فائضة أو بطالة مقنعة؟.

س ٦ – ما هي صفات التنمية الإدارية ومتطلباتها؟ نجيب باختصار:

١ – **الشمولية**، لجميع جوانب المسألة الإدارية، وللتنظيمات والقطاعات كافة، في المجتمع.

٢ – والمسؤولية عنها والمساهمة **فيها جماعية**، تشارك فيها جميع المستويات والقطاعات، مع تميّز دور المستويات العليا، لأثرها السلطوي الإشعاعي على باقي المستويات والقطاعات.

٣ – **ضرورتها في كل البلاد**، المتقدمة والنامية، الغنية والفقيرة على حد سواء. وتزداد هذه الضرورة أهمية في البلدان النامية، والدول العربية جزء منها، التي نالت استقلالها السياسي منتصف القرن الماضي، لأنها ورثت عشية استقلالها جهازاً إدارياً ضعيفاً، وليس مؤهلاً، للاضطلاع بالواجبات الجسام اللازمة للتنمية الشاملة واللحاق بركب الحضارة. كما تحتل هذه الضرورة أولوية قصوى مع وجود الكيان الصهيوني، وفي ظروف النظام العالمي الجديد " العولمة " واستحقاقاته وتحدياته.

٤ – وذات **خصوصية محلية**، باعتبار أن الإدارة في الأصل مهنة أو اختصاص محلي.

٥ – **الاستمرارية والتجديد**، فهي ليست إصلاحاً ظرفياً مؤقتاً، يتعلق بمرحلة معينة. كما أن المسائل والظروف الاجتماعية، والإدارية جزء منها، دائمة التطور والتبدل. وما هو جديد ومناسب اليوم، سيصبح في مرحلة تالية قديماً وغير مناسب ويحتاج إعادة نظر. فعلى التنمية الإدارية أن ترافق " أو أن تسبق " المستجدات والمتغيرات في المجتمع، وفي الخارج.

٦ – **التكامل والتوازن** في محاورها الثلاثة، في آن واحد وبشكل مستمر. بحيث لا يكون هناك تركيز في نواحي وتقصير في نواحي أخرى، فتعيق هذه تلك.

٧ – **الارتباط** الوثيق والجدلي، **مع أنشطة التنمية الشاملة** في سائر الأصعدة والمجالات. بل، يجب أن تكون **سابقة لها في الزمن**، باعتبارها مدخلاً تمهيدياً لها، لتؤمن لها " أداة "، أي إدارة رشيدة كفؤة تساعدها على القيام بواجباتها. فمن السهل إشادة مصنع أو مشفى وتجهيزه بسرعة نسبية، ولكن قبل الإنشاء وبعده، لابدّ من إعداد العناصر المؤهلة في كل الاختصاصات، وتحضير الهياكل والأنظمة المناسبة، وتأمين الأدوات اللازمة.. لاستثماره وتشغيله بفعالية، وإلاّ، بقيت المنشآت هياكل جامدة كالأشباح!.

٨ – وجود **مرجع مختص** بها **ومتفرغ** ودائم على الصعيد المركزي، إذ لا تنفع فيها اللجان المؤقتة. مع فروع له في جميع القطاعات والأقاليم، أو أهمّها.

٩ – **نشر علم الإدارة** في مناهج المراحل الدراسية والتعليمية كافة.

١٠ – التوسع والإلزام في **تدريب** العاملين على الإدارة ليشمل الجميع، بدءاً من المستويات العليا.

١١ – إيجاد وسائل **التنوير والتثقيف** الإداري، كالصحف والدوريات المتخصصة.

١٢ – **الدمج** في الإجراءات وفي التعليم والتدريب والتثقيف، بين **النظرية والتطبيق**، بين التعلم والممارسة، لتحقيق الاستفادة من المتعلمين والأكاديميين من جهة، ومن **الممارسين** الواعين من جهة ثانية.

١٣ – " **التبكير** " في التصدي لهذه المهام والبدء ببناء قاعدة انطلاقها في أسرع وقت.. تماماً كما نبكر للسفر إلى مكان بعيد.. ومن ثـمّ، الاستمرار على طريقها بخطى وئيدة حازمة. نظراً لجسامة حجم المسألة.

١٤ – وأولاً وأخيراً، فإن التنمية الإدارية تتطلب **القناعة والإيمان بها** وبأهميتها وضرورتها وفوائدها،

مما عرضناه وغيره ومن ثـم ثانياً، توفر المعرفة والجهد والصبر والدأب والإخـلاص.. فـي العناصـر التي ستختار للنهوض بأعبائها. كما يجب أن تعطى الوقت الكافي " ولكن دون تواكل" للبحـث والـدرس والتنظيم والتخطيط والبرمجة.. كي تكون خطواتها وإجراءاتها جذرية موزونة وعملية.

إن الإصلاح الإداري يتقدم على الإصلاح الاقتصادي في عملية التطور والتنمية التي تقوم بها الدولـة من أجل مواكبة التطورات التي يشهدها العالم في مختلف المجالات

فنحن لا ننطلق من فراغ.. ولا شك في أن ما ذكرناه باختصار، من توجهات ومنطلقات وأهداف ومهام يتطلب الكثير من الجهود الجماعية، الفكرية والعملية، للسير على هـديها وتحقيقهـا، وتـوفير متطلباتهـا وأدواتها وترجمتها إلى واقع في اقصر وقت.. ويأتي في طليعتها ترشيد الإدارة الذي يمكن تحقيقـه بتنميـة إدارية شاملة وعاجلة، تتبناها وتعمل على تنفيذها وترجمتها إلى واقـع، جهـة مختصـة بـالإدارة دائمـة ومتفرغة.. ما زلنا نفتقدها في الهيكل للإدارة الحكومية المدنية.

وانطلاقاً من هذه التوجهات، وفي ضوء ما تقدم عن الإدارة والتنمية الإدارية، سنحاول فـي الفقـرات التالية تسليط الضوء على بعض الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، وبيان مدى تأثرها بالواقع الإداري ومـا تتطلبه من إصلاحات إدارية هامة، مما يؤكد أن الإصلاح الإداري مدخل أساس للإصلاح الاقتصادي.

ثالثا: وماذا عن التنمية الاقتصادية الشاملة

لقد بدا يرسخ فى الاقتصاديات المختلفة ونحن فى الألفية الثالثة مفهوم تبنته منظمة الأمم المتحدة وهـو مفهوم التنمية الشاملة بل والمستدامة ، وعندما نتحدث عن هذا المفهوم فانه يجب أن يأخذ هذه الصورة:

التنمية الشاملة = التنمية الاقتصادية + التنمية البشرية

مع إدراك أن العوامل المحدده للنمو الاقتصادي أصبحت على النحو التالي :

- راس المال المادي : الذي ينطوي على كل اصل منتج وينتج سلع أخرى كـالآلات والمعـدات بالإضافة إلى التجهيزات والبنية الأساسية اللازمة سواء زراعية أو صناعية أو خدمية ، وتتخـذ الصـورة الفنية فى الأساس .

ويزداد راس المال المادي دائما بزيادة التكوين الراسمالى الذي يعبر عن عمليـة تراكميـة Capital accumulation والتى يكشف عن معنى الاستثمار Investment والذي يعبر عن مقدار الاضـافه إلـى الطاقة الإنتاجية وبالتالي يعتبر الاستثمار المرادف لعملية التكوين الرأسمالية حيث يعبر عـن الزيـادة فـى راس مال المجتمع.

ويتحول إلى احد العوامل الرئيسية المحدده للنمو الاقتصادي.

وهناك شروط معينة يتحقق التكوين الراسمالى أو الاستثمار هي :

الشرط الأول : تحقيق الادخار فلا استثمار بلا ادخار.

الشرط الثاني: أن يتم استثمار ماتم ادخاره .

الشرط الثالث: أن لا يكون هناك اكتناز.

- راس المال البشرى: ويعتبر راس المال البشرى أو الاستثمار البشرى من أهم العوامـل التـي تؤثر على النمو الاقتصادي فى الاقتصاد القومي ولا يعتمد تكـوين راس المـال البشـرى علـى التعلـيم

والتدريب فقط بل على مقدار الخدمات الصحية والاجتماعية التي تعمل على بناء وصيانة راس المال البشرى.

ويمكن القول أن زيادة الاستثمار فى راس المال البشرى لابد أن توازن ويتواكب مع الزيادة فى راس المال المادي حيث يمكن زيادة إنتاجية العمل وبالتالي زيادة معدل النمو الاقتصادي ومن ثم إحداث التنمية الشامله.

ومن وجب الاهتمام بتدريب العنصر البشرى باعتباره استثماراً يؤدى إلى تنمية الموارد البشرية والتدريب الفني والادارى مسألة ضرورية للتنمية المهارات الفنية الأساسية وتنمية المهارات المتوسطة وتوفير المهارات المرتفعة ومجموع هذه المهارات تؤدى إلى زيادة الإنتاجية ومن ثم الإسراع بعض التنمية وزيادة معدل النمو الاقتصادي.

هذا بالإضافة إلى عوامل أخرى محدده للنمو الاقتصادي فى ظل مفهوم التنمية الشاملة ومن أهمها بدء توافر الموارد الطبيعية والتخصص وتقسيم العمل والحجم الكبير للإنتاج والتقدم الفني والتكنولوجي.

ولذلك تحول مفهوم التنمية إلى ضرورة إحداث التغيرات الهيكلية التي تحدث فى الاقتصاد القومي بإبعادها المختلفة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والتنظيمية من اجل تحسين نوعية الحياة وتوفير حياه كريمة لجميع افراد المجتمع لتحسين المفهوم الشامل للتنمية على انه على النحو التالى:

التنمية الشاملة = التنمية الاقتصادية + التنمية البشرية

ومن المنطلق إن الفرد هو هدف التنمية ووسيلة التنمية فى نفس الوقت فالتنمية من الإنسان وبالإنسان والى الإنسان.

وبالتالي أصبح المفهوم الشامل للتنمية لا يركز فقط على الجانب الاقتصادي بل أصبح إلى جانب البعد الاقتصادي بما يعنيه من تغيرات هيكلية اقتصادية فهناك البعد السياسي بما يعنيه من الاستقرار والأمان والبعد التنظيمي و الادارى الذي يوفر القيادات ذات الكفاءة العالية لقيادة عملية التنمية ووضع الإطار التنظيمي الكفيل بتحقيق أهداف التنمية وزيادة النمو فى المجالات الصحية والتعليمية وغيرها.

وكل ذلك يبرز بقوة أبعاد العلاقة بين التنمية الاقتصادية بمفهومها الشامل وأبعاد التنمية الإدارية

التي هي جزء من التنمية البشرية والأخيرة هي جزء من التنمية الشاملة ولابد من إدراك العلاقة القوية فى اى توجيهات استراتيجية مستقبلية وهو ما يعنى ضرورة الربط التام بين الإصلاح الاقتصادي والإصلاح الادارى وهو ما ينقلنا إلى النقطة التالية.

رابعا – تساؤلات حول الإصلاح الاقتصادي

س ١ – ماذا نريد من الإصلاح الاقتصادي؟. الإجابة باختصار:

أ – **تحديد الأهداف الاستراتيجية بعيدة المدى، التي تحقق رفع المستوى المعاشي للمواطنين**، المادي والمعنوي والاجتماعي والثقافي والتربوي...، والتي نستطيع معها تعزيز ما لدينا من إيجابيات وتصويب ما لدينا من سلبيات، وتحقيق التطوير وطموحاتنا أقرب وقت، وإعادة عجلة الاقتصاد إلى مسارها الصحيح.

ب – ومن ثم وضع الأهداف والسياسات المرحلية والتدابير والإجراءات المختلفة،المنبثقة عنها.

س ٢ - ما هو نطاق الإصلاح الاقتصادي ومداه؟.

يشمل الإصلاح الاقتصادي المنشود، **كل القطاعات في المجتمع، في إطار التعددية الاقتصادية**، التي تتطلب إدارة كفء على مستوى المجتمع، لتتمكن من توزيع الأدوار بكفاءة بين القطاعات المختلفة، وذلك في إطار الأهداف العامة والسياسات الاقتصادية والاجتماعية، وبحسب قدرات كل منها وأهدافه المعنوية والمادية.. مما يقتضي رفع مستوى الإدارة وجعلها رشيدة في كل القطاعات على حد سواء.

ويدور حوار كثير عن **الخصخصة**.. بين

١- متحمس ومؤيد.

٢- معتدل يسلك طريقاً وسطاً حائرا.

٣- مدافع عن القطاع العام وداعية لإزالة العقبات من أمامه.. والحوار ينصب عموماً عن الملكية من حيث نقلها بالبيع أو المشاركة، أو فصلها عن الإدارة، أو التصفية لعدد من وحداته.. ونحن نرى، ولاعتقادنا بأن دور **كل القطاعات باق** بهذا القدر أو ذاك، بأن **المسألة الجوهرية هي الإدارة**، ومستواها وكفاءتها بصرف النظر عن شكل الملكية والتبعية، وإن كفاءة الإدارة مطلوبة بإلحاح في كل القطاعات، العام والخاص والتعاوني والمشترك والعائلي.. كما في كل أجهزة الدولة والمجتمع.

س ٣ - بمن ستنفذ مهام الإصلاح الاقتصادي؟

آ - **بالإنسان الرشيد المؤهل الجدي**، فبدونه، و إذا بقيت الإدارة مظلومة ومجهولة، لا شيء يمكن تحقيقه، من طموحات وأهداف التطوير في كل المجالات، بما فيها المجال الاقتصادي،!. **فتعالوا، نمحو الأمية الإدارية** أولاً، ونهيئ الإنسان المناسب كمدخل أساس للإصلاح الاقتصادي وغيره.

ب - بإعداد **الإنسان الأخلاقي**، وهذا يتطلب توفير الظروف الملائمة للمحافظة على معنويات العاملين وأخلاقياتهم **ومكافحة الإفساد والفساد** وسد ذرائعها بتدابير إيجابية، التي نعتقد بأن أكثرها تدابير إدارية.. ومنها: رفع مستوى معيشته، وتبسيط القوانين والأنظمة والإجراءات البيروقراطية والروتينية، بحيث لا يلجأ صاحب المصلحة المضطر، إلى أساليب ملتوية للوصول إلى غايته وقضاء حاجته عبر التعليمات الغائمة والإجراءات المعقدة والاشتراطات غير المبررة، كما يشكل هذا الوضع ضغطاً محرجاً على العاملين قد يؤدي إلى سقوط بعضهم في شراكه.

س ٤ - كيف، أو ما هي الطريقة التي نستطيع معها تحقيق ما تقدم في الإجابة على سؤال " ماذا نريد؟ "، على المدى القريب؛ وعلى المدى البعيد.. وما هي متطلباته؟. ونجيب بعدة اتجاهات:

١ - الإصلاح الاقتصادي، يقتضي ولا شك، **مساهمة الجميع فيه**، بحيث تصب جهودهم في بوتقة واحدة هي المصلحة العامة للمجتمع، ويتطلب مشاركة جماعية على أوسع نطاق.

٢ - ويقتضي توفير **المناخ التنظيمي** والإداري والقانوني والمالي العام الملائم.. الذي يساعد على مساهمة جميع القطاعات والشرائح والأفراد، في إطار التعددية الاقتصادية، في تحقيق خطط التنمية الشاملة وبرامجها ومشاريعها وإجراءاتها، بشكل متناسق ومتكامل في ظل ظروف متكافئة ومنافسة شريفة تمكن من الاستفادة من إمكانات وطاقات كل منها على أفضل وجه، وكذلك استفادة جميع القطاعات والشرائح والأفراد، في الوقت نفسه من ثمار التطور والتنمية وبشكل متوازن لا يسمح بانفراد شريحة منها بهذه

الثمار، أو بطغيان فئة على أخرى واستغلالها.. وإيجاد مثل هذا المناخ وتحقيق مثل هذه الظروف ممكن في حال كون الإدارة رشيدة، وخاصة في المستويات العليا.

٣ - **بالتخطيط والبرمجة**، وهذه وظيفة إدارية عامة، يجب أن يتعلمها ويتقنها من يناط بهم الاضطلاع بها من أشخاص ومؤسسات في كل المستويات والقطاعات.. ومن هذا نستنتج ضرورة بدء الإصلاح الإداري أولاً، لنضمن وضع خطط ورسم برامج منطقية وواقعية وطموحة، في حدود ما نملك من إمكانات متنوعة من جهة، وما نتطلع إليه من أهداف من جهة ثانية.. فلا بد والحالة هذه، من تفعيل دور هيئة تخطيط الدولة والمجلس الأعلى للتخطيط، والحد من بعثرة مراكز التخطيط واتخاذ القرارات، بإلغاء المجالس واللجان الوزارية العليا أو تجميدها بداية.. وفي الوقت نفسه، لا بد من تأهيل العاملين في التخطيط في كل المستويات والمجالات والقطاعات.

٤ - **بالمعلومات والأرقام والشفافية**، إلا أنه مع الأدوات الإدارية المتخلفة، لا يمكن تشكيل قاعدة معلوماتية صحيحة أولاً بأول.. فكيف يمكن تحديد الأهداف ووضع خطط واتخاذ قرارات معللة سليمة ومتابعة تنفيذها ومعرفة مآلها؟. وبافتراض وجود الأدوات الإدارية المتطورة، وبالتالي افتراض إنشاء قاعدة معلوماتية صحيحة من قبل نخبة من المختصين والتقنيين.. فكيف يمكن الاستفادة منها على نطاق واسع، في المجتمع بجميع مؤسساته ومستوياته وقطاعاته وأفراده؟. إذا كان الأكثرية لا يحسنون استعمال تلك الأدوات والاستفادة من إمكاناتها الهائلة!. فتعالوا، نوسع خطوات المعلوماتية وبرامجها الجارية في القطر منذ سنوات، ونمحو **الأمية المعلوماتية** أيضاً، بعقد دورات تدريبية لمحو الأمية المعلوماتية لدى ذوي المناصب وكبار العاملين.. كمدخل أساس للإصلاح الاقتصادي وغيره.

٥ - **باحترام الزمن**، فالإحساس بالزمن من الخصائص التي ميز بها الله الإنسان عن بقية المخلوقات؛ وتنظيم الوقت وحسن استغلاله يعتبر أحد الأشكال التي تتحقق معها الكيفية الجيدة لأداء الإدارة. وعدم احترام الزمن وتنظيمه واستغلاله على أفضل وجه، هو من الصفات التي تتسم بها الدول المتخلفة والنامية، ولا تؤهلها بالتالي لتقليص الفجوة التي تفصلها عن الدول المتقدمة.. بل إن هذه الفجوة تتزايد بشكل كبير مع التطور الهائل في وسائل الاتصالات والمعلوماتية، مما تفاقم آثار التخلف، وقد يدعو إلى الإحباط إذا لم نستدرك هذا التمايز " السلبي " المتزايد، بأقصى ما يمكننا من تصميم واستطاعة وجهد وسرعة.. منطلقين بدأب السلحفاة، وسرعة الأرنب ورشاقته في آن واحد.

ونعتقد أنه أصبح معلوماً لدى الجميع على نطاق الكرة الأرضية، أن **أغنى رجل في العالم**، قد وصل إلى ثروته الضخمة وإلى شهرته المنتشرة في كل أرجاء المعمورة، في عدد محدود من السنوات، بفضل ما قدمه من نظم وبرمجيات سهلة ومبسطة " بمقدار ما هي معقدة ومحيرة فنياً "، يسرت للبشر، سبل جمع المعلومات وترتيبها وتصنيفها وحفظها وتطويرها واسترجاعها وتبادلها على نطاق الكرة الأرضية أيضاً، في زمن قصير جداً نكاد لا نشعر به.. في مثل لمح البصر وبما يشبه السحر!، وإن جوهر هذا النجاح والتفوق المبهر يكمن في رأينا، بأن هذا الرجل، ومن يقوم بمثل أعماله، قد ساهم في إعادة الإنسان إلى طبيعته، فملأ على بني الإنسان وقتهم كله، وجعلهم يستفيدون منه دون هدر، ويتحلون بالميزة الخاصة بهم كبشر يختلفون عن بقية المخلوقات، التي تعيش لوقتها وبغريزتها، بالإحساس بالزمن وبضرورة احترامه والاستفادة العظمى منه.

كما أن أحد الجوانب الرئيسة في قياس الأداء في الإنتاج والخدمات وسائر الأعمال، هو مقدار ما يتحقق منها في واحدات الزمن.

س ٥ - **بماذا؟** نستطيع القيام بمهام الإصلاح الاقتصادي الجسيمة، لتحقيق ما نتطلع إليه من أهداف ونضعه من خطط على طريق التطوير والإصلاح والتغيير؟، وما هي الأداة التي نحتاج إليها لتسيير قاطرة الإصلاح ومن ورائها بقية مقطورات المجتمع؟. والجواب هو من جديد **الإدارة الكفوءة الرشيدة**.. هذه الأداة، أو الإدارة التي يمكن إيجادها بتنمية إدارية شاملة تنصب على ثلاثة محاور مترابطة متكاملة: المرتكزات الأساسية للإدارة؛ الوظائف العامة للإدارة؛ المهام التقليدية للإدارة.. كما ذكرنا.

س ٦ - وتطرح نفسها أخيراً **أسئلة كثيرة عامة** وهامة: **من أين نبدأ؟**. وما هي الأهداف والمهام التي يجب التركيز عليها في هذه المرحلة؟. وما هي المستويات والمؤسسات والمنظمات والأجهزة التي ستعطى الأفضلية في الإصلاح والتصويب؟. ومن يستطيع أن يقوم بذلك، وهل هو موجود وكفء وجاهز، أم يجب أن نعززه ليصبح جاهزاً إذا كان موجوداً أو أن نوجده في حال السلب ليقوم بمهام الإصلاح والتطوير؟. وما هي الوسائل والأدوات اللازمة لكل ذلك، وهل هي موجودة وألا يجب علينا إيجادها؟.. وهي أسئلة يصعب الإجابة عليها في بحث واحد وبجهد فردي.. إلا أنها ملحة وتتطلب المواجهة والإجابة الواقعية السريعة.. ونحن نطرحها للتحريض والإثارة، مقدمين بعد قليل، وفي حدود معرفتنا، عدداً من المقترحات العاجلة والجذرية.. ومشيرين إلى أننا بحاجة ماسة لرفع كفاءة إدارة الاقتصاد الوطني إلى المستوى الذي يمكنها من القيام بهذه المهام الجسيمة والهامة، وذلك " **بتفعيل دور الدولة** "

خامساً - قضايا اقتصادية يتطلب حلها تدابير إدارية

١ - يتطلب تشجيع الاستثمار، كما التعددية الاقتصادية، كفاءة في الإدارة العليا والقياديين والمديرين المعنيين، لتوزيع الأدوار والمشاريع بين جميع القطاعات بتوازن بين الجهات الداخلية والخارجية، حسب الأهداف العامة والاستراتيجية للمجتمع، ولتهيئة فرص متكافئة للتعاون والتنسيق بينها، بحيث تصب الجهود جميعها بشكل متكامل في بوتقة الاقتصاد الوطني..

٢ - هل يمكن دراسة **الجدوى** لمشروع ما، وإقراره، من قبل صاحبه أو من قبل الجهة المعنية دون دراسة الأمور الإدارية والتنظيمية والعمالية؟. ألا تتطلب هذه الدراسة قدرة وكفاءة إدارية في كل من يشارك بها من الأطراف؟.

٣ - والقانون والنظام **المالي والضريبي**، ألا يتداخل مع كل الفعاليات الاقتصادية والاجتماعية؟. ألم ينعقد الإجماع على إعادة النظر فيه؟. ألا تعتبر القوانين والأنظمة عموماً أحد المرتكزات الأساسية للإدارة؟ وبرامج معلوماتية متطورة للحد من التهرب الضريبي وفض التشابكات المالية وإنهاء التراكمات المحاسبية؟!.

٤ - ألا يعتبر إصلاح **النظام المصرفي** جزءاً هاماً من عمليات الإصلاح الاقتصادي؟، ألا يتطلب تطوير هذا النظام إجراءات إدارية كثيرة.. تنظيمية، وتأهيل العاملين، ورفع مستوى مدا خيلهم المادية عاجلاً، وإدخال أدوات الاتصالات والمعلوماتية العصرية ونظمها؟سيما وأن المصارف العامة ستتعرض لمنافسة شديدة لدى إنشاء المصارف الخاصة وبدء نشاطها.

٥ - ومعالجة **الركود** أو **الانكماش الاقتصادي** الذي يجري الحديث عنه منذ سنوات، وتفعيل السوق

الداخلية، التي يتحكم فيها العرض والطلب.. يمكن المساهمة في حلها بإجراء عملي بسيط، بزيادة الطلب، وإطلاق الحوافز ودون تقييدها بأية " سقوف " مصطنعة.. لأن

" سقف " الحافز يشكل " حاجزاً " ضده!. ونعتقد بإمكانية تطبيق هذا الإجراء بسرعة وبمردود كبير.

٦- إن **التنافس** الشريف بين القطاعات، لما فيه مصلحة الاقتصاد الوطني، يتطلب تحرير القطاع العام الإنتاجي والتجاري والخدمي وبقية الأجهزة والمرافق.من الأحكام والقيود التي تقيّده وتعرقل نشاطه، والتي تحرر منها القطاع المشترك والقطاع الخاص وبهذا، تلعب كل القطاعات دورها الإيجابي في مسيرة التنمية الشاملة مع تكافؤ في الفرص فيما بينها..

٧ - وتقتضي " **العولمة** " ومنظماتها.. والعلاقات الاقتصادية الخارجية مع الحكومات والمنظمات والشراكات العالمية واشتراطاتها، والمنافسة والصراع في خضمها، والتصدير خصوصاً..

- كفاءة الإدارة العليا للاقتصاد الوطني؛
- كفاءة القياديين والمديرين من خلال التدريب والتأهيل المستمر، سواء العاملين في الداخل أو بعثاتنا الدبلوماسية في الخارج؛
- اللامركزية في إدارة دفة الأمور؛
- الاستقلالية والمرونة للجهات العامة والخاصة والأفراد؛
- الوضوح والمرونة والبساطة في القوانين والأنظمة والتعليمات، والابتعاد عن الظواهر المرضية للبيروقراطية والروتين؛
- وأولاً وأخيراً، توفر تقنيات متطورة في الاتصالات والمعلوماتية، لمواجهة " شلالات " المعلومات المختلفة المتدفقة والمتناثرة في جميع أرجاء الكرة الأرضية، والتعامل معها والاستفادة منها لتحقيق مصالحنا بكفاءة.

٨- ويقتضي التقيد باشتراطات المنظمة الدولية للتقييس " الأيزو " تنظيماً وإجراءات إدارية جيدة. وتجدر الإشارة إلى أن أكثر من نصف اشتراطات الحصول على شهادة الجودة تعتبر من الأمور الإدارية.. مما يجعلنا نضع المعادلة الآتية:

الجودة = المصلحة = الإدارة.. أي أن تحقيق الجودة يضمن مصلحة صاحب العلاقة، وهي تتطلب إصلاح الوضع اللاإداري أولاً

٩- ولابد من الاستعداد المسبق للتقليل من خطورة الحالات الطارئة والكوارث التي تخلف في جملة نتائجها آثاراً اجتماعية واقتصادية سلبية مدمرة، من تدابير مسبقة تنظيمية وإدارية وتدريبية وغيرها.. علاوة على توفير احتياطات استراتيجية من السلع الاستهلاكية والمواد الأولية ومستلزمات الإنتاج وقطع التبديل.. مما يساعد على إدارة دفة " اقتصاد الطوارئ أو اقتصاد الحرب " بكفاءة، وبخطط وإجراءات وتدابير تصورناها مسبقاً، ودون ارتباك أو انقطاع..

خامساً : محاور أساسية لعملية الربط بين التنمية الاقتصادية والتنمية الإدارية والإصلاح الادارى والإصلاح الاقتصادي:

فى ضوء ما سبق من تحليل فإننا يمكن أن نشير فى تركيز شديد أن المرحلة القادمة وفى إطار البحث فى آفاق التنمية الإدارية والإصلاح الادارى والألفية الثالثة فإننا يمكن طرح عدد من المحاور الأساسية

التي تعمل على الربط التام بين التنمية الاقتصادية والتنمية الإدارية والإصلاح الإدارى والإصلاح الاقتصادية لعل من أهمها :

المحور الأول :

ضرورة أدراك أبعاد العلاقة بين التنمية الاقتصادية والتنمية الإدارية والتنمية البشرية والتنمية الاجتماعية ، بحيث لابد أن توجد نقاط التقاء بين الإصلاح الاقتصادي والتنمية البشرية والإصلاح الادارى والتنمية البشرية من ناحية والتنمية الاجتماعية من ناحية أخرى.

المحور الثاني :

تفعيل المشاركة فى التنمية وإطلاق القطاع الخاص وقوى المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية مع تحرير قطاع الأعمال العام من القيود التي تكبلة بحيث يكون على درجة متكافئة مع باقي القطاعات الأخرى لخلق بيئة تنافسية تؤدى الى إعادة توزيع الأدوار في النشاط الاقتصادي بحيث ما للمال العام يبقى عاماً وبمعايير فنية واقتصادية وما للخاص يذهب للخاص بمعايير فنية واقتصادية وفى ذلك " فليتنافس المتنافسون " والمحصلة لهذه التنافسية هي تحقيق الكفاءة الاقتصادية على مستوى القطاعات الاقتصادية وبالتالي تحقيقها على مستوى الاقتصاد القومي.

المحور الثالث:

أن تحقيق الارتباط الوثيق بين التنمية الاقتصادية والتنمية الإدارية والتنمية البشرية والتنمية الاجتماعية والإصلاح الاقتصادي والإصلاح الادارى يتطلب الحد من الفروق والاختلافات التنموية بين كافه محافظات الجمهورية سواء ما يقع منها فى الوجة البحري إذ أن تقليل الفجوة الاقتصادية والاجتماعية والحضارية بمختلف محافظات الجمهورية يؤدى الى تحقيق الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي والسياسي.

و ياتى ذلك من منطلق انه لا تنمية اقتصادية على المستوى القومي إلا بالمزيد من التنمية المحلية المتوازن.

المحور الرابع :

إن التنمية الإدارية كجزء من التنمية البشرية بما تنطوي عليه من توسيع قاعدة الخيارات امام الإنسان تتطلب أحداث تقدم على طريق التحضر الاجتماعي وسيادة المستهلك وضمان حقوق الإنسان ودعم الممارسة الديمقراطية فى إطار التعددية الفكرية والحزبية وفى إطار القيم السياسية والاجتماعية المنوط بها حماية امن المجتمع واستقرار النظام الاقتصادي والنظام الاجتماعي والنظام السياسي فى نفس الوقت.

المحور الخامس :

أن التنمية الاقتصادية لاتتحقيق ألا بالإنسان ومن لجل الإنسان فهي منه واليه ومن ثم فإن مردودها يجب أن ينعم به اجتماعياً وسياسياً ، وبالتالي فإن الإنسان المصري لابد أن يجنى ثمار كفاحه وجهوده فى تحقيق الإصلاح الاقتصادي ، وان ينعكس ذلك فى الاستفادة من الإصلاح اجتماعياً وثقافياً وسياسياً.

المحور السادس:

تحتاج مصر فى الألفية الثالثة إلى برنامج إصلاح أدارى واضح ومحدود وله فترة زمنية معروفه وأهداف ألاستراتيجيه المتوافقة مع مرحله الإصلاح الاقتصادي التي يمر بها الاقتصاد المصري ولابد أن

يسير الاصلاح الادارى والإصلاح الاقتصادي معاً في وقت واحد بل وإعطاء الأولوية والأهمية القصوى لبرنامج الإصلاح الادارى المنشود.

المحور السابع:

لابد أن يتضمن برنامج الإصلاح الادارى والتنمية الإدارية ،مشروعاً قومياً لتنمية الموارد البشرية ويرتبط ذلك بالإصلاح الجذري للتعليم ، ووضع المشروع القومي للتدريب وتنمية الكوادر والقيادات الإدارية موضع التنفيذ ، ويشارك فى ذلك كل المؤسسات العلمية والأكاديمية المعينة وفى مقدمتهم أكاديمية السادات للعلوم الإدارية .

المحور الثامن:

لابد من العمل على إن الإصلاح الادارى للجهاز الحكومي للدول هو أساس إصلاح النظام الاقتصادي ، وان تنفيذ برنامج الحكومة الالكترونية هو الأساس المحوري لبرنامج الإصلاح الادارى والذي ينطوي بالضروري على تبسيط الإجراءات والقضاء على البيروقراطية الحكومية وتنمية الموارد البشرية والارتقاء بنوعية الخدمات وجودتها.والعمل بمبدأ أن الحكومة إذا صلحت صلح الناس تلقائيا.

المحور التاسع :

ان الاصلاح الادارى لايتم الا بالتغيير الجذرى للفكر والاهداف والقوانين والتحديث والتطوير والابتكار الادارى.

المحور العاشر :

إن الإصلاح الادارى والاقتصادي يحتاجان فى فترة التحول إلى البحوث الإدارية كأساس لحل مشاكل التطبيق التي تحدث حيث لا يخفى أن البحوث الإدارية تعتبراً عاملاً هاماً فى تطوير عملية الإدارة وزيادة مكانتها وكل تاريخ المجتمعات المتقدمة تشير إلى أن سر تقدمها يرجع إلى الاهتمام المتزايد بالبحوث الإدارية بمفهومها الشامل.



أكاديمية السادات للعلوم الإدارية

اليوبيل الذهبي

١٩٥٤ - ٢٠٠٤

مركز البحوث والمعلومات

المؤتمر العلمي السنوي التاسع
آفاق التنمية والإصلاح الإداري فى الألفية الثالثة ودور أكاديمية السادات للعلوم الإدارية
ديسمبر ٢٠٠٤

بحث بعنوان

سُبل دعم الاتجاه نحو السوق التنافسية المفتوحة أمام الصادرات المصرية

إعداد

د . مصطفى كمال السيد طايل

رئيس شعبة العلاقات الصناعية

الجامعة العمالية -فرع طنطا

ملخص البحث:

يتناول هذا البحث موضوع "سبل دعم الاتجاه نحو السوق التنافسية المفتوحة أمام الصادرات المصرية، من منطلق أن الاتجاه نحو السوق العالمي للصادرات هو البوابة الرئيسية فى المرحلة الحالية والمستقبلية للاقتصاد الدولى والذى يرتكز على تحكم قوى السوق وحرية التجارة السوق العالمية شرقاً وغرباً، حتى أن بعض الدول التى ما زالت يتبنى النظام الشيوعى الاشتراكى منهجاً اقتصادياً مثل الصين، بدأت تدخل بعض الإصلاحات الاقتصادية والإدارية للتوافق مفاهيمها الاقتصادية مع الوضع الجديد لعولمة الاقتصاد وبما أن حرية التجارة ومنع الاحتكارات سوف تصبح الأساس فى التجارة العالمية على أثر تطبيق اتفاقية منظمة التجارة العالمية بصورة كاملة ابتداء من أول يناير عام ٢٠٠٥. لذا يجب دعم القدرة التنافسية للصادرات المصرية فى الأسواق العالمية، من خلال الدعم المؤسسى للإدارة الاقتصادية التى تنفذ السياسات الاقتصادية وتفعيل الإصلاح الإدارى إلى أقصى درجة، ولن يتأتى دعم هذه القدرة التنافسية إلا بالاستفادة من الميزات النسبية للأقتصاد المصرى ، ابتداءا من الاستفادة من المزايا النسبية للموقع الجغرافى والوضع السياسى والقدرات الاقتصادية لمصر، ومحاولة علاج المشاكل الاقتصادية والإدارية ودعم البنية التحتية سواء المادية أو الإجرائية، يقصد هنا بالبنية التحتية المادية (الطرق- القوى المحركة- أساليب النقل البحرى- الجوى- البرى، شبكة الاتصالات السلكية واللاسلكية ... إلخ).

والبنية الإجرائية: تسهيل الإجراءات، والبت فى المنازعات، واختصار أعمال الفحص والشحن- تطوير العمل المصرفى ليقارب العالمية فى مضمونه).

هذا ولقد استُخدم فى البحث المنهج الوصفى، والمنهج المقارن، بالإضافة إلى المنهج التاريخى. وتهدف الدراسة فى مجملها إلى إبراز ماهية المنافسة والتنافس فى مجالات الصناعة والتصدير، وبناء استراتيجية لدعم الاتجاه نحو السوق التنافسية المفتوحة أمام الصادرات المصرية، وذلك من خلال بيان أوضاع الصادرات السلعية المصرية الحالية فى السوق العالمى، ومحاولة أن تقدم الاستراتيجية المقترحة لعلاج أوجه القصور فى حجم وقيمة هذه الصادرات مقارنة بمثيلتها فى بعض الدول العربية القريبة من مصر فى ظروفها الاقتصادية والاجتماعية (المغرب وتونس)، أو الأقل فى ظروفها من مصر فى الموارد الطبيعية والبشرية (الأردن)، وأخيراً تم إدراج بعض التوصيات فى نهاية البحث مفادها بيان الطريق أو تبنى استراتيجية لإحداث تنمية فى الصادرات المصرية (سلعية وخدمية) لتحقيق معدلات نمو اقتصادية عالية، وارتفاع مستوى معيشى للمواطن المصرى بما يحمل هذا كله من حسن استغلال للموارد المتاحة للاقتصاد المصرى من موارد طبيعية وموارد بشرية.

سبل دعم الاتجاه نحو السوق التنافسية المفتوحة أمام الصادرات المصرية:

من منطلق أن النظم الإدارية المرتبطة بنظم التجارة وخاصة التجارة الخارجية، قد آلت إلينا في العصر الحديث بعد تواجدها من ميراث استعماري في ظل الحكم العثماني (١٥١٧-١٧٩٨) وبعده الاستعمار الإنجليزي (١٨٨٢-١٩٥٢) ولقد ظل هذا الميراث يواصل دوره في النظم الإدارية و الاقتصادية تبعا لذلك، حتى بدايات عهد الثورة المصرية في عام ١٩٥٢، والى عهد قريب في عصر الانفتاح الاقتصادي في عام ١٩٧٤، وبداية الإصلاح الاقتصادي في عام ١٩٩١.

ومع بداية الانفتاح الاقتصادي ومرحلة الإصلاح الاقتصادي التي تبعته، تبين للجميع أن هناك ضرورة

ملحة لوجود آلية إدارية تدير وتعالج المشاكل الاقتصادية التي تواجه المجتمع، الناتجة عن تخلف الأسلوب التنظيمي والمؤسسي الذي يدعمه السلطة الهرمية والترسانة الكبرى من التشريعات والأوامر الوزارية الكثيرة التي أحدثت تناقضا، والتي أدت في النهاية إلى ظهور صيحات النقد، الداعية إلى الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية. والمتتبع لهذا الأمر يجد أن التنمية الإدارية أصبحت ضرورة تمليها حاجات مرتبطة بالمتغيرات التالية:

- جلب الاستثمارات الخارجية و المحلية.
- الاستفادة من التغيرات العالمية الجديدة مثل:
  * تحرير التجارة العالمية.
  * تطبيق التكنولوجيا الحديثة .
  * اقتصاد السوق.
  * الحكومة الإلكترونية (الاتصالات الإلكترونية مع الأجهزة الحكومية المختلفة).

ولقد بدأت جهود الإصلاح الإداري في مصر عام ١٩٩٧، للتلاحم مع الجهود المبذولة منذ بداية سياسة الإصلاح الاقتصادى بمراحله المختلفة ابتداء من عام ١٩٩١ وذلك لتحقيق المتغيرات السابق ذكرها آنفاً.

وإذا كنا بصدد إيجاد إلية لدعم الاتجاه نحو السوق التنافسية المفتوحة، فان هناك ضرورة للإصلاح الاقتصادي المدعومة بنظام مؤسسي وأدارى قادر على رفع كفاءة الأسواق من منطلق أن الإصلاح الاقتصادي لا يقتصر على إصلاح هيكل الأسعار وتوفير شروط المنافسة في الأسواق.

هذا وتظهر الحاجة إلى النظام المؤسسي والإداري للإقلال من تكلفة المعاملات وبخاصة في المجال الاقتصادي، بحيث تعمل في النهاية على زيادة تراكم راس المال المادي (المحلى والأجنبي) وإحداث التنمية البشرية، بما يؤدى في النهاية إلى إحداث زيادة في القدرة التنافسية ومن ثم زيادة معدلات النمو الاقتصادي، وهذا الأمر ليس بغريب، عندما نجد أن صانعي السياسة يهتمون بالإصلاح الإداري والمؤسسي بهدف تحقيق معدلات أعلى للنمو الاقتصادي والارتفاع بمستوى المعيشة وهذا ما حدث في مصر مؤخرا في مؤتمر الحزب الوطني الديمقراطي في منتصف شهر سبتمبر ٢٠٠٤.

لقد أصبحت كلمة تنافس أو تنافسية ذات وقع متزايد الأهمية في عالم اليوم، إذا أصبحت للتنافسية في معظم دول العالم المتقدم والنامي مجالس أو إدارات بالوزارات المعنية، ولها أيضا سياسات وإستراتيجيات ومؤشرات، وتقارير لكبار المسئولين وليس لرجال الأعمال فقط، بل إن بعض الدول كالولايات المتحدة الأمريكية، حيث أصبحت في الفترة الأخيرة تعتبر هبوط التنافسية الاقتصادية لها مقابل اليابان و الصين، أحد العناصر التي تهدد الأمن القومي الأمريكي.

هذا ولم تعد التنافسية حاجة مقتصرة على الشركات لكي تستمر وتنمو، أو فيما يتعلق بالأفراد ليحصلوا على فرص العمل، بل باتت الحاجة التي تهدف إلى إحداث نمو اقتصادي معقول وزيادة في مستويات معيشة مواطنيها، بالإضافة إلى إمكانية مشاركتهم في أنباء مقررات التقدم العالمي.

ورغم كل الإيضاحات السابقة حول التنافسية، فان هناك تعريف ضيق لها، يتركز حول تنافسية السعر و التجارة، ومفهوم أو تعريف أوسع وهو إن التنافسية تتضمن كل الأنشطة الاقتصادية داخل المجتمع،

وهناك مفهوم أخر للتنافسية يركز على الأسواق الخارجية والاستثمار الأجنبي المباشر كميادين أساسية لتطوير التنافسية (الأنشطة التصديرية ومنافسة الواردات والاستثمار الأجنبي المباشر).

مفهوم التنافسية:

تعنى المنافسة الدولية على قدرة الدولة على آلاتي:

١- الإنتاج بأكثر وأكفاء نسبيا ويقصد بالكفاءة في هذا الوضع: (تكلفة اقل- ارتفاع الجودة- الملاءمة مع الحاجات العالمية فى الزمان والمكان).

٢- المبيعات الأكثر، من السلع المصنوعة، والتحول نحو السلع عالية التصنيع والتقنية.

٣- استقطاب الاستثمارات الخارجية المباشرة لإضافة بعض المزايا التنافسية للسلع فى الأسواق العالمية.

أنواع التنافسية:

تفرق الكثير من الأدبيات الاقتصادية بين عدة أنواع من التنافسية وهى:

١- **تنافسية التكلفة أو السعر**: بمعنى إن الدولة ذات التكاليف الأرخص تتمكن من تصدير السلع إلى الأسواق الخارجية بصورة أفضل، ويدخل هنا اثر سعر الصرف.

٢- **التنافسية غير السعرية**: من منطلق إن حدود التنافسية معرفة ومحدودة بالعديد من العوامل غير التقنية وغير السعرية، فان بعض الكتاب يتكلمون عن المكونات غير السعرية في التنافسية.

٣- **التنافسية النوعية**: التي تشمل عنصر الابتكارية، إذ إن المنتجات المبتكرة ذات النوعية الجيدة، والأكثر ملائمة للمستهلك من خلال إن المؤسسات المصدرة ذات السمعة الطيبة في السوق، تتمكن من تصدير سلعة حتى لو كانت ذات سعر أعلى من أسعار سلع منافسيه.

٤- **التنافسية التقنية**: والتي تدور حول تنافس المشروعات ذات الصناعات عالية التقنية.

قياس التنافسية ومؤشراتها :

هناك العديد من المؤشرات التنافسية ، إذ تقتصر بعض الدراسات هذه المؤشرات على ما يلي :

- أسعار الصرف الحقيقية المستندة إلى مؤشرات أسعار المستهلك.
- قيم وحدة التصدير للسلع المصنعة .
- السعر النسبي للسلع المتاجر بها وغير المتاجر بها .
- تكلفة وحدة العمل المميزة في الصناعة التمويلية.

التنافسية على مستوى فرع النشاط الاقتصادي:

يمكن قياس التنافسية على مستوى فرع النشاط الاقتصادي، عندما تكون المعطيات عن المشروعات قاصرة، ويتم اللجوء إلى معطيات أخرى مثل :

توليفة المنتجات، عوامل الإنتاج، عمر المشروع، الحجم، الظروف التاريخية، وعوامل أخرى.

ومن منطلق إمكانية تقييم تنافسية المشروع في السوق المحلية أو الإقليمية بالقياس إلى المشروعات المحلية أو الإقليمية المنافسة، فان تقييم تنافسية فرع النشاط، يتم بالمقارنة مع فرع النشاط المماثل لإقليم آخر، أو بلدا آخر، يتم معه التبادل. وهنا يشترط على فرع النشاط التنافس أن يتضمن مشروعات تنافسية إقليميا ودوليا، أى التي تحقق أرباحا منتظمة في سوق حرة (تنافسية).

ويمكن قياس تنافسية فرع النشاط الاقتصادي بالاعتماد على مقاييس تنافسية المشروع

(التكاليف- الإنتاجية- ومؤشر الميزة النسبية الظاهرة). وبمعنى آخر فإن فرع النشاط محل التنافسية، هو الذي يحقق بشكل مستديم مردودا متوسطا أو فوق المتوسط، على الرغم من المنافسة الحرة من الموردين الأجانب.

السياسات التنظيمية ودورها في دعم الاتجاه نحو السوق التنافسية المفتوحة:

بداية قبل بيان السبل أو السياسات التنظيمية الداعمة للاتجاه نحو السوق التنافسية المفتوحة، تحتم علينا إعطاء مقدمة عن التحديات التى تواجه المنافسة ثم بيان بعض المفاهيم الخاصة بالتنظيم الاقتصادي ،ودور السياسات الاقتصادية لبناء استراتيجية تنمية الصادرات المصرية لدعم الاتجاه نحو السوق التنافسية المفتوحة :

أولا: المفاهيم الاقتصادية الخاصة بالمنافسة :

- مفهوم سياسة المنافسة.
- أهداف سياسة المنافسة.
- قيود التنظيم الاقتصادي.
- سمات قانون المنافسة.
- دعم المنافسة.
- سياسات دعم المنافسة.
- شروط نجاح قانون المنافسة.
- محاذير قوانين المنافسة.

ثانيا: بناء الاستراتيجية :

- المزايا الجغرافية والاقتصادية والسياسة التي تتمتع بها مصر.
- أهم المنتجات والخدمات المصرية ذات الميزة النسبية .
- لمحة سريعة عن الصادرات المصرية من منطلق علاقتها المحورية بالسوق التنافسية المفتوحة أمام الصادرات المصرية .
- تأثير التكتلات الاقتصادية على نمو الصادرات المصرية .
- المشكلات التي تعوق نمو الصادرات المصرية .
- دور الجهاز المصرفي المصري في دعم القدرة التنافسية للصادرات المصرية .

مقدمة: التحديات التي تواجه المنافسة و تدخل الدولة :

لقد نتج عن العولمة وسياسات الانفتاح الاقتصادي العديد من الفرص والتحديات لاقتصاديات العالم خاصة الصغيرة والنامية منها، إذ أن تحرير التجارة الدولية اظهر العديد من المكاسب التي يمكن الحصول عليها من زيادة معدلات الدخول في الأسواق الخارجية، التطور التكنولوجي، وزيادة معدلات النمو الاقتصادي بالإضافة إلى التوسعات الحادثة في أنشطة الشركات متعددة الجنسيات والتدفقات الرأسمالية عابرة الحدود، والتي أوجدت فرصا وظروف جديدة للارتقاء في المجالات التجارية والاستثمارية، وأخيرا التنمية الاقتصادية.

ولإمكانية مواكبة الدول النامية، ومن بينها مصر، لهذه التطورات والاستفادة منها، فان هناك ضرورة من إتباع السياسات الكفيلة بتهيئه مناخ الاستثمار وتنشيط آليات السوق بما يحقق فاعلية توظيف الموارد وحرية وعدالة الدخول للأسواق المحلية والخارجية، ومن خلال الأطروحة، فان التحديات يمكن ملاحظتها عند التوفيق بين ضرورة تفعيل المنافسة وإتاحة الظروف التنافسية عن طريق تحرير الأسواق من جانب، وضرورة حماية الصناعات الناشئة وتدخل الدولة لتوجيه مسار التنمية الاقتصادية من جانب آخر.

وبعد إبداء مقدمة عن التحديات التي تواجه العملية التنافسية في الأسواق الدولية، والتي كان لابد من إيضاحها في عجالة، حتى يتبين أن هناك ضرورة لدعم الاتجاه نحو السوق التنافسية المفتوحة حتى تتمكن الدولة ومؤسساتها الاقتصادية من القيام بأعبائها للوصول إلى تحقيق الأهداف المنشودة من نمو اقتصادي أعلى، ومستوى معيشة مرتفع .

وفيما يلي بيان لإيضاح منظومة التنافسية في الأسواق الدولية والمفتوحة أمام الصادرات المصرية.

أولاً: المفاهيم الاقتصادية الخاصة بالمنافسة:

أ- مفهوم سياسة المنافسة:

تواترت الأدبيات الاقتصادية على أن مفهوم سياسة المنافسة هو السياسة المتبعة والمؤثرة على المنافسة في سوق معين، ولكي يصبح هناك تعريف شامل فهو ما أعلنته منظمة التجارة العالمية ،بأن المنافسة: هي إجمالي الحزم والإجراءات التي يمكن الأخذ بها للارتقاء بهياكل الأسواق التنافسية والسلوك التنافسي، على أن يتضمن ذلك قانون شامل للمناقشة بغرض التعامل مع الممارسات المناهضة للتنافس على وجه الخصوص. والمتمثلة فيما يلي: (شركات الكارتل- القيود السوقية الأفقية والرأسية- الاحتكار أو التفرقة والتميز فى الأسعار).

وإجمالا يمكن توضيح العناصر الرنيسية لقانون المنافسة على النحو التالي :

- منع التحديد المباشر أو غير المباشر للأسعار.
- منع استخدام القوة السوقية للإعاقة السوقية من خلال دخول الشركات الموجودة في السوق من المنافسة .
- منع الاتفاقيات ضد التنافس بشقيها الأفقي كإنشاء الكارتيلات الاحتكارية، والرأسية كالاتفاقات الاحتكارية بين الموردين والمتعاملين في إعادة البيع، والموزعين .
- منع الاندماجات والاستحواذات الاحتكارية.
- منع ممارسات الاتجار غير العادلة كالغش والتضليل.

ب: أهداف سياسة المنافسة:

تهدف سياسة المنافسة إلى تحقيق الأهداف التالية:

- تشريع الأسلوب التنافسي في مجال التجارة الداخلية، والخارجية بصفة خاصة .
- خلق البيئة الملائمة لزيادة التنافسية في الأسواق المحلية، والخارجية.

ويتم تحقيق هذه الأهداف من خلال ما يلي :

- تعزيز المزاحمة السوقية (تواجد الحرية للدخول والخروج من الأسواق).
- التأكيد على الفاعلية في توظيف الموارد.
- العدالة في الدخول إلى الأسواق والخروج منها.

هذا ويتم تعزيز سياسة المنافسة الفاعلة أو الكفاءة الاقتصادية من خلال المطالب التالية:

- توفر البيئة السوقية التي يتساوى فيها السعر والنفقة الحدية.
- تأكيد أنتاج الشركات بأقل التكاليف أو النفقات الممكنة.
- تشجيع وتحفيز البحوث والتطوير وإدخال السلع وطرق الإنتاج الجديدة إلى السوق .
- منع التركز المفرط وعدم تشجيع هياكل الإنتاج غير المرنة .
- حماية المستهلك من الممارسات الاحتكارية التي تؤدى إلى زيادة الأسعار وقلة العرض.

جـ - قيود التنظيم الاقتصادي* :

من المعلوم لدينا أن سياسة المنافسة تهدف إلى تحقيق الفاعلية الاقتصادية، ورفاهية المستهلك في إطار آليات السوق ، لكن الأدوات والآليات بمفردها ، قد لا تكفى لتحقيق كل أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية المنشودة وخاصة في دول العالم النامي ومن بينها مصر، ومن هنا تظهر حاجة الحكومات للتدخل ووضع قيود تنظيمية على عمل الأسواق، على المستهلك ،على المنشاة وعلى آلية توزيع الموارد وتخصيصها.

ومن هذا المنطلق يمكن التمييز بين حالتين تدعوان الحكومات للتدخل المباشر في آليات السوق بدلاً من المنافسة أو التنافس، وهاتين الحالتين هما:

- التركز الطبيعي للأسواق . - التضارب بين نتائج السوق وأهداف السياسة الحكومية .

وفيما يتعلق بالحالة الأولى (التركز الطبيعي للأسواق:الاحتكار):

مثل بعض أنشطه المرافق العامة (حقوق امتياز) كخدمات الكهرباء والمياه وشبكة الهاتف، وفى مثل هذه الحالات يكون التنظيم الاقتصادي، مطلوب منه منع استغلال البائع للقوة السوقية، بفرض أسعار تفوق التكلفة الحدية وتقليل المعروض من السلع لتحقيق اكبر قدر من الأرباح .

أما بالنسبة للحالة الثانية:(التضارب بين نتائج السوق وأهداف السياسة الحكومية) وهى كثيرة الحدوث في الدول النامية حيث ضالة الدخول بالمقارنة بدول أخرى متقدمة ،وسوء توزيع الثورة، انعدام البنى التحتية، تدنى مستوى التعليم وضعف آليات السوق ،كل هذه النتائج تحتم على الحكومات التدخل في آليات

---

* يعرف التنظيم الاقتصادي على انه مجموع القوانين والأنشطة التدخلية لهيآت معينة في آلية الأسواق بشكل مباشر أو غير مباشر عن طريق التأثير على العرض ،الطلب،المنافسة أو التوزيع.

السوق مستهدفة في ذلك توجيه مسار التنمية الاقتصادية والاجتماعية نحو أهداف النمو الأعلى والمستوى المعيشي المرتفع ،فعلى سبيل المثال في حالة ندرة النقد الأجنبي،والتي يستوجب معها وضع بعض القيود على الواردات لتوجيه القدر الموجود للاستيراد أو معدات الإنتاج بدلا من السلع الكمالية، ولكن هذه السياسة النقدية تتعارض مع سياسة دعم المنافسة وتحرير السوق ،مع التنوية إلى قيام بعض الدول المتقدمة بمثل هذه القيود، مثل الولايات المتحدة الأمريكية ،عندما قامت بإعفاء قطاع العمل من قوانين المنافسة.

وتهدف الحالتين السابقتين إلى خلق البيئة الملائمة لزيادة التنافسية في الأسواق المحلية والعالمية،وكذلك تشجيع المنافسة ،فضلا عن حماية المستهلك ضد الاحتكار .

د- سمات أو معالم قانون المنافسة :

تشمل سياسة المنافسة، كما سبق ذكره، على كل ما تصدره الحكومات من تشريعات وقوانين وإجراءات إدارية، تؤثر تأثيرا مباشرا على سلوك الأعمال وعلى كل الأسواق، هذا وتتضمن سياسة المنافسة مجموعتين من التشريعات :

الأولى : تهدف إلى تحرير التجارة وتسهيل الدخول إلى الأسواق و الخروج منها (المنافسة الكاملة).

الثانية : تهتم بإجراءات منع تصرفات الأعمال الرافضة والمناهضة للمنافسة .

وانبثاقا من ما سبق ،فان استراتيجية حماية المنافسة تستند على نوعين من الإجراءات هما :

النوع الأول : الإجراءات السائدة التي تحد من المنافسة الفعالة مثل القيود المفروضة على التراخيص ، التوسع في الإنتاج ،إنشاء الشركات ،دخول الشركات الأجنبية إلى السوق المحلي، سياسات الدعم والحماية وغيرها من السياسات المضادة للمنافسة.

النوع الثاني : والذي يهتم بمراقبة القطاع الخاص بعد تحريره وتقييد حرية القطاع العام في التدخل في قوى السوق الحرة ،وكفالة حق التظلمات للشركات ضد الغير في الداخل والخارج.

وفيما يلي توضيح لهذين النوعين :

النوع الأول: دعم المنافسة :

يتمثل النوع الأول من الإجراءات – كما سبقت الإشارة إليه- في وجوب إزالة الحواجز والصعوبات التي يواجهها القطاع الخاص في أسواق السلع والخدمات من ناحية ،وأسواق عناصر الإنتاج (عوامل الإنتاج) من ناحية أخرى والمشتملة على ما يلي :

١- أسواق السلع والخدمات وتهدف إلى :

* إزالة حواجز الدخول إلى الأسواق المحلية من قبل المستثمرين المحليين،كالتراخيص والتعقيدات المكتبية (البيروقراطية) وإزالة الحواجز التى تمنع المنافسين من الخارج من الدخول إلى الأسواق المحلية كالحماية الجمركية وحقوق الملكية الفكرية .
* الحد من الإفراط في استخدام سياسات الدعم ومنع الإغراق.

٢- أسواق عناصر الإنتاج وتهدف إلى :

* إزالة الحواجز التي تحد من مرونة العمالة: مثل صعوبة حركة العمالة الأجنبية من جهة إلى أخرى داخل الدولة.

* إزالة صعوبات التمويل .

* إزالة صعوبة إيجاد الأراضي الصناعية بأسعار تنافسية.

النوع الثاني:مكافحة الاحتكار:

أما فيما يتعلق بالنوع الثاني من الإجراءات ،فان هناك حاجة لإنشاء جهاز فني متخصص يعمل على مراقبة سلوك قطاع الأعمال للتأكد من الحد من الممارسات الاحتكارية في أسواق السلع النهائية والوسيطة، وأسواق عناصر الإنتاج وفض المنازعات بين الشركات.

و- سياسات دعم المنافسة:

وهى التي تمثل الإجراءات التنفيذية لسياسة دعم المنافسة من خلال التشريعات المؤسسية وتحضير البنية التحتية لتنفيذ قانون المنافسة وإجراءات دعم قدرات القطاع العام.

١- التشريعات والهياكل المؤسسية :

وهى التي تعتبر بمثابة الخطوة الأولى فى إيجاد إطار شامل لسياسة المنافسة ،وتتمثل في سن القوانين والتشريعات المعينة بتنفيذ ما يلي :

* قوانين تحرير الأسواق ودعم القوى التنافسية أو ما يمكن تسميته بـ"قانون المنافسة" .

* قانون لإنشاء الجهاز المختص بتنفيذ المهام المتعلقة بسياسة دعم المنافسة أو ما يمكن تسميته "هيئة المنافسة".

* قوانين حماية المستهلك، والحد من الممارسات الاحتكارية وهو ما يمكن تسميته بـ"قانون حماية المستهلك".

* قانون لإنشاء "جهاز حماية المستهلك":

وبتفعيل الدور الرقابي لهيئة المنافسة وجهاز حماية المستهلك يقترح العديد من الخبراء أن تكون آلية الإدارة في هذين الجهازين مستقلة ماليا وإداريا عن القطاعين العام والخاص، وتحافظ على الشفافية في اتخاذ القرارات من جهة ،وعلى سرية المعلومات من جهة أخرى، وان تكون أهدافها واضحة ،وان ترفع تقارير سنوية عن نشاطها إلى المجالس النيابية أو التشريعية.

٢- إعداد البنى التحتية لتنفيذ قانون المنافسة:

تعتبر خطوة إعداد البنى التحتية بمثابة الخطوة الثانية في تقييم ومعالجة الوضع الراهن للمنافسة والتنافسية المزمع الدخول في إطارها، حيث اقترب ميعاد تنفيذ اتفاقية منظمة التجارة العالمية والمحدد لها أول يناير ٢٠٠٥ - فضلا عن التمهيد لتطبيق قانون المنافسة المقترح، وذلك من خلال اتخاذ الإجراءات التالية:-

* حصر جميع إجراءات التراخيص والموافقات الحكومية التي تشترطها الأجهزة الحكومية المتعلقة بأداء القطاع الصناعي، مع إيضاح الخطوات المطلوبة، وعدد المستندات المطلوبة تقديمها في كل خطوة، والفترة الزمنية التي تستغرقها كل خطوة في المتوسط، وكذلك الرسوم المطلوبة في كل منها.

* تقييم هذه المتطلبات على أساس:هل تساعد على دعم القدرة التنافسية أم لا ؟

* اتخاذ التوصيات اللازمة لإنهاء كافة التراخيص والموافقات الحكومية التي يترتب عليها الحد من دخول شركات جديدة إلى السوق أو تلك الخاصة بإجراءات الإفلاس والخروج من السوق.
* ترجمة تعاريف الأهداف العامة مثل "الكفاءة الإنتاجية"و " المصالح الاقتصادية العامة" إلى أهداف فنية ودقيقة ومحدودة بطريقة لا تسمح إلا بالقدر القليل جدا من الاجتهاد أو التفسير.
* إعداد برنامج إعلامي لطرح مقومات قانون المنافسة وآثاره وتداعياته، وذلك ضمانا لقبوله من المستهلك والمنتج الصناعي، والقطاع العام.
* حصر صور وأشكال الحواجز المناهضة للمناخ التنافسي مع دراسة الهيكل القانوني لضمان حق التظلم وتقصير مدد نظر الدعاوى، وغيرها من الإجراءات الكفيلة بإعطاء كل ذي حق حقه.من ناحية التقاضي، وفض المنازعات بين الحكومة والقطاع الخاص.

٣- دعم إمكانيات ومقدرات القطاع العام :

وهى تعتبر الخطوة الثالثة من سياسات دعم المنافسة، ومن المحتم تفعيلها لدعم إمكانيات هذا القطاع المالية والإدارية والعلمية – باعتباره قطاع رائد في دولة كمصر – وذلك لبلوغ هذا القطاع أهدافه في ظل السوق التنافسية الدولية، بالإضافة إلى دعمه في اتخاذ القرار وفق الأسلوب التالي:

* اتسام قرارات القطاع العام بالشفافية والوضوح.
* وجوب التطبيق التدريجي لقوانين وتشريعات المنافسة.
* ضرورة حرص القطاع العام على دعم المناخ التنافسي.
* قدرة القطاع العام على تقييم الآثار المترتبة على الممارسات الاحتكارية.
* حتمية تهيئة الجهاز القضائي والقوانين وإعدادها للتطبيق، مع سرعة اتخاذ القرارات من الأجهزة الرقابية(الجهاز المركزي للمحاسبات – الرقابة الإدارية)، والجهاز القضائي بالسرعة والدقة المطلوبتين.

ح- المقومات الأساسية لنجاح قانون المنافسة:

لكي يتم نجاح قانون أو برنامج المنافسة، والوصول إلى إمكانيات تنافسية في الأسواق العالمية، فإن هناك عدة شروط أو مقومات يجب توافرها لنجاح سياسات دعم المنافسة أو بصورة أخرى دعم السوق التنافسية المفتوحة المؤسسة على تحرير التجارة و الأسواق.

ومن أهم هذا الشروط أو المقومات ما يلي:

* الاستقرار الاقتصادي وتوفر الرؤية حول موقف الحكومة اتجاه دور المنافسة في الأسواق.
* الشفافية والمساواة بين الجميع في التعامل مع الممارسات التجارية للأعمال.
* توفر الثقة المتبادلة بين الحكومة و قطاع الإعمال من خلال الحوار وتبادل الآراء ووجهات النظر.
* استناد السياسة الصناعية على المزايا النسبية للاقتصاد المحلي.
* عدم وجود للمصالح الخاصة وزن سياسي ثقيل يؤثر على اتجاهات وقرارات الحكومة.

ز – محاذير قوانين المنافسة :

لعدم الوقوع في بعض الأخطاء أثناء سريان قوانين المنافسة،فلابد من مراعاة بعض المحاذير ،والتي توجد في معظم المجتمعات النامية و من بينها مصر :

١– الحذر من أن تؤدى قوانين المنافسة إلى تحطيم الشركات الكبيرة الناجحة التي تتميز بوفورات الإنتاج ،وخاصة إلى تعمل في اقتصاديات صغيرة وذلك لان محاولة تفكيكها لتفعيل المنافسة محلياً سوف يحد من قدرتها التنافسية في الأسواق العالمية .

٢– بعض الشركات الكبيرة في الدول الصغيرة ،قد تتعامل في السوق المحلى بكميات صغيرة مقارنة بالكميات التى تصدرها إلى الخارج، وفى هذه الحالة قد يكون من الأفضل استخدام حجم المبيعات المحلية بدلا من حجم المبيعات الكلية كمقياس لتركز الشركة .

٣– في حالة مواجهة السلطات لمشكلة المفاضلة بين دعم المنافسة ودعم الكفاءة الإنتاجية،فان الحل الأمثل يتمثل في تحرير الاقتصاد ،وإزالة حواجز الاستثمار الاجنبي المباشر مع عدم التقييد بحجم المنشاة وذلك لان تلك الإجراءات تشجع على دخول مستثمرين جدد إلى المجالات المحتكرة وبالتالي تحسن من المناخ التنافسي.

٤– تؤدى عمليات الإنتاج و الاستحواذات في شكل التحكم الافقى إلى ضياع المنافسة، ولهذا يجب تجريمه بصراحة، وفرض عقوبات إجرائية ،وأخرى تعويضية في حالة وقوع خسائر يتحملها المستهلك بسبب تلك العمليات،وبالرغم من صعوبة الوصول للمعلومات المطلوبة في حالة الإنتاج و الاستحواذ ،حيث لم تدخل الشركة المقترحة بعد حيز الوجود، إلا انه من الضروري تقديم اثر الاندماج على الكفاءة الاقتصادية .

٥– تمثل الواردات مجالا من مجالات تفعيل المنافسة في السوق المحلى ، ولكن تسعى الاحتكارات الدولية وخاصة في الصناعات المتجددة كالاتصالات ،والأدوية و أجهزة الحاسب الآلي ،إلى التحالف مع الشركات المحلية المماثلة بدلا عن التنافس معها وبالتالي يقوم المنتج المحلى الصغير نسبيا بدور احتكاري كبير رغم صغره .

٦– حتى لا تتحول احتكارات الحكومة إلى احتكارات قطاع خاص بعد تحويل ملكيات شركات القطاع العام إليها، فانه من الضروري تطوير قوانين المنافسة ووضع الهيكل الإداري والتنفيذي قبل أن تتم إجراءات الخصخصة لهذه الشركات.

وبعد اتمام ما يتصل بالمفاهيم تنافسية والمنافسة فى الأسواق العالمية والتى هى بمثابة إطار دراسى لهذا البحث، فإن مفهوم السوق التنافسية المفتوحة يتحدد وفقا ما يليه:

بأنها هى السوق التي تعمل وفق مبادىء حرية التجارة بكل أبعادها وهى:

- حرية انتقال رأس المال.
- حرية انتقال العمالة.
- حرية انتقال السلع والخدمات.
- حرية الدخول والخروج من السوق.

- حرية الانتقال الأستثمارات المباشرة.
- حماية المستهلك.
- عدم مناهضة المنافسة.

ورفض الاحتكارات، وتتوقف إمكانية الدولة على دخول هذه السوق بناءا فى توفير الإمكانيات التالية المرتبطة بتحقيق المميزات النسبية وهى:

- الإنتاج الكفء (تكلفة اقل – ارتفاع الجودة – الملائمة مع الحاجات العالمية فى الزمان والمكان).
- المبيعات الأكثر من السلع المصنوعة والتحول إلى السلع عالية التصنيع والتقنية.
- استقطاب الاستثمارات الخارجية المباشرة بإضافة بعض المزايا التنافسية بالأسواق العالمية. كما يشترط لنجاح السوق التنافسية المفتوحة عدة شروط أهمها:
- الاستقرار الاقتصادى
- الشفافية والمساواة وتوافر الثقة بين الحكومة والمتعاملين فى مجال التجارة الخارجية.
- توافر مزايا النسبية للإقتصاد القومى.
- عدم وجود وزن سياسى ثقيل للمصالح الخاصة.

وبعد بيان مفهوم السوق التنافسية المفتوحة، فأنه يتضح أهمية بيان معالم التنافسية والمنافسة، وبعض المفاهيم الأخرى – السابق إدراجها فى البحث– فى ظل تحرير التجارة الدولية حتى يمكن إظهار الرؤية سبل دعم الاتجاه نحو سوق التنافسية المفتوحة أمام الصادرات المصرية إذا أنه سوف تطرح بعض المضامين والمفاهيم السابق إيضاحها فى ثنايا البحث.

ثانياً: بناء استراتيجية لتنمية الاتجاه نحو السوق التنافسية المفتوحة أمام الصادرات المصرية:

لمزيد من الإيضاح لأهمية هذه الاستراتيجية ،يستلزم الأمر بيان ما يلي:

- المزايا الجغرافية والاقتصادية والسياسية التي تتمتع بها مصر .
- أهم المنتجات و الخدمات ذات الميزة النسبية.
- تأثير التكتلات الاقتصادية على نمو الصادرات المصرية .
- المشكلات التي تعوق نمو الصادرات المصرية .

أ- المزايا الجغرافية والاقتصادية والسياسية لمصر :

*** المزايا الجغرافية:**

تتمتع مصر بالعديد من المزايا الجغرافية التى تساهم بشكل كبير في تنشيط صادراتها لدول العالم، وذلك وفق ما يلي :

- تتميز بموقع استراتيجي بين بلدان العالم فهي تعد حلقة اتصال بين الشرق والغرب، والشمال والجنوب مما يعطيها أهمية استراتيجية كبيرة خاصة بالنسبة لخطوط الطيران وخطوط الملاحة الدولية والأسواق المختلفة الجديدة التقليدية.

- تتميز مصر بسواحلها المطلة على البحر الأحمر والبحر المتوسط وهما من أهم البحار في العالم مما يسهم في تيسير عمليات التبادل التجاري بينها ،وبين الدول التى تطل على هذه البحار، كما يتيح أيضا، إنشاء المناطق الحرة لتنشيط الصناعات التصديرية .

- تقع فيها قناة السويس وهي أطول قناة في العالم وتربط بين البحر الأحمر والبحر المتوسط وتعتبر أهم ممر مائي للتجارة العالمية وهى تساهم في زيادة حصيلة النقد الأجنبى لمصر ،حيث حققت دخلا قدره ١٩١٦,٧ مليون دولار في نهاية سبتمبر٢٠٠٣.

- يقع نهر النيل في قلب مصر الأمر الذي يتيح مساحة خصبة تزرع بأنواع من المحاصيل المختلفةمما يعد بمثابة مدخلات محلية متوافرة من عملية الإنتاج الصناعي (التجفيف – العصائر – التجميد) ،هذا بالإضافة إلى قرب مصر من الدول الأوروبية وبصفة خاصة ، التي تطل على البحر المتوسط، مما أتاح لها قيام علاقات متميزة مع دول الاتحاد الاوروبى ، وكذلك التفاوض والانضمام لاتفاقيات الشراكة الأوروبية ، مما أدى إلى زيادة صادراتها إلى دول هذا الاتحاد والتي بلغت ٢,٨ مليار دولار في عام ٢٠٠٢/٢٠٠٣ .

* المزايا السياسية :

يتسم النظام السياسي في مصر بالاستقرار، ويمكن القول أن الاستقرار السياسي هو المبدأ الأساسي والحكم لفلسفة نظام الحكم، ويتميز النظام السياسي في مصر بالتعددية السياسية، حيث يوجد العديد من الأحزاب السياسية التي تمارس العمل بحرية، كما يتصف النظام السياسي باستكمال الهياكل المؤسسية .

وفى مجال السياسة الخارجية تمتلك مصر القدرة على التأثير على التفاعلات الإقليمية المحيطة بها أو المتصلة بشئونها، ولا يهدف الدور المصري إلى مجرد الحصول على مكانة سياسية إقليمية متميزة وإنما إلى ترتيب أو المشاركة في ترتيب الأوضاع الإقليمية بصورة تدعم قدرة الدولة على تحقيق مصالحها الأساسية .

* المزايا الاقتصادية :

- تتميز مصر بالاستقرار الاقتصادي ،وخاصة بعد نجاح مراحل الإصلاح الاقتصادي والتي بدأت في عام ١٩٩١ ،والتي واكبتها أخيرا مرحلة الإصلاح الأدارى في عام ١٩٩٧.

- تمتلك مصر ميزه نسبية في الموارد البشرية حيث تتوافق لديها العملة في مختلف المجالات وبمستويات مهارية عالية، ويبلغ حجم قوة العمل نحو ١٨,٢ مليون نسمة ،وقد بلغت نسبة قوة العمل إلى عدد السكان ٢٧% في نهاية ٢٠٠٢/٢٠٠٣ .

- مصر لديها قدر كبير من التراكم الرأسمالي اللازم لعمليات الاستثمار، كما تم تحديث وتطوير البناء الهيكلي الأساسي والقواعد الإنتاجية في كافة المجالات.

- وجود سوق واسعة لتصريف السلع والخدمات المصرية ، حيث أنة بالإضافة إلى السوق الداخل هناك السوق العربية والأسواق الخارجية خاصة بعد قرار تحرير التجارة في إطار منظمة التجارة العالمية (W T O).

- بتطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادي تحقق الاستقرار الاقتصادي والنمو المتواصل، الأمر الذي

كان له نتائج ايجابية متعددة من أهمها انخفاض معدل التضخم حيث انخفض من ٢١,١% عام ١٩٩١/١٩٩٢ ليصل إلى ٤% في عام ٢٠٠٢ /٢٠٠٣ كما انخفض العجز الكلى للموازنة العامة للدولة ليبلغ ٢,٧% كنسبة من الناتج المحلى الإجمالي في عام ٢٠٠٢ / ٢٠٠٣.

- ضبط جوانب الطلب الكلى من خلال الإصلاح النقدي الذي تضمن تطوير أدوات السياسة النقدية والائتمانية من تحرير لأسعار الفائدة ، وسعر الصرف ، وإعادة النظر في نسب الاحتياطى النقدي والسيولة وإلغاء السقوف الائتمانية.

- وجود نظام مصرفى قوى ومستقر، يتبع أحدث أساليب التمويل العالمية، ويحوز هذا النظام على الثقة على المستويين المحلى والعالمي، خاصة مع تدعيم الرقابة المصرفية والالتزام بالمعايير الدولية (معايير لجنة بازل وتعديلاتها).

- تطورت البورصة المصرية تطوراً كبير، خاصة بعد صدور قانون سوق المال رقم ٩٥ لسنة ١٩٩٢، وإدخال مستحدثات جديدة في سوق المال كصناديق الاستثمار وشركات تكوين وإدارة في نظر الأوراق المالية، والمقاصة، وتسوية المعاملات من المستثمرين الأجانب للدخول للاستثمار في البورصة المصرية.

ب- أهم المنتجات والخدمات ذات الميزة النسبية:

* تتمتع مصر بميزة نسبية في بعض أنواع من المنتجات القطنية والجلدية والأخشاب وبعض المنتجات الزراعية وبعض المعادن.

* تتمتع مصر بميزات نسبية في مجال النقل البحري من خلال الممر المائي (قناة السويس) والبنية السياحية سواء من حيث المناخ العام أو من حيث توافر قدر عال جدا من الآثار الفرعونية والإسلامية المسيحية ، وكذالك توافر الفنادق والقرى السياحية بالمستويات المختلفة التي تتيح جذب نوعيات مختلفة من السائحين سواء سياحة عربية أو أوربية أو أمريكية -سياحة المؤتمرات -سياحة الاستشفاء (سفاحة- عين موسى - أسوان - سيوة - حمامات فرعون) سياحة السفاري - سياحة الصيد - سياحة الغوص المهرجانات الدولية .

* توافر شبكة اتصالات ممتازة وكفئة، وخطوط انتقال واتصال داخلية وخارجية (بحرية - حيوية - برية).

* تجدر الإشارة إلى أنه بالنسبة لقطاع الخدمات فى مصر، فإن هناك فرصة تصديرية كبيرة من شأنها توفير حصيلة كبيرة من موارد النقد الاجنبى، هذا بالإضافة إلى أن قطاع الخدمات من الممكن أن يتكامل مع بقية القطاعات الأخرى في الاقتصاد القومي، حيث أن الصادرات الخدمية من شأنها زيادة الطلب على السلع المنتجة محليا (أفضل مثالا على ذالك تخفيض الضرائب على السلع التي بحوزة السائحين المغادرين لمصر)، مما يترتب علية انتعاش قطاعات أخرى في الاقتصاد القومي، ويمكن القول بأنة توجد في مصر بعض الخدمات التي تتمتع بإمكانيات تصديرية كبيرة في الأجلين القصير والمتوسط من أهمها:

- الإنشاءات والاستشارات الهندسية (قطاع التشييد والبناء).

- قطاع النقل. - برامج الحاسب الآلي ومعالجة البيانات .
- التصوير السينمائي. - الطباعة والنشر .
- الخدمات المالية .

ج- لمحة سريعة عن الصادرات المصرية من منطلق علاقتها المحورية بالسوق التنافسية المفتوحة :

في هذا المجال سيتم إيضاح المحاور التالية للصادرات المصرية والتي تدور حول :

١- مقدمة عن: دور الصادرات المصرية في دعم الاقتصاد الوطني.

٢- قياس أداء القطاع التصديري المصري مقارنة بأداء ذات القطاع في بعض الدول النامية .

٣- مدى النجاح أو الإخفاق في تحقيق بعض القطاعات التصديرية المصرية لأهداف المرحلة الأولى من استراتيجية تنمية الصادرات المصرية الموضوعة في عام ٢٠٠١ .

١- مقدمة :

يعد قطاع التصدير احد الركائز الأساسية لميزان المدفوعات، باعتبار أن قطاع التصدير (السلعي والخدمي) يمثل في طياته الميزان التجاري وميزان الخدمات أي ما يعادل ثلثي معاملات ميزان المدفوعات، حيث لم يتبقى منه إلا مجال المعاملات الرأسمالية.، ومن هذه الوجهة فان هذا القطاع الرائد، يعتبر بحق العمود الفقري لعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة.،وهذا يتضح مما يلي :

- **خلق فرص عمل جديدة:** تعد القطاعات التصديرية مجالا خصبا لتوليد المزيد من فرص العمل ،لما تتسم به من اتساع وتنامي لنطاق السوق المستهدف للمنتجات المعينة من سوق محلي محدود إلى أسواق عالمية مترامية الأطراف ومتعددة الأذواق.

- **إصلاح العجز في ميزان المدفوعات:** تلعب الصادرات دورا مباشرا في معالجة الخلل المزمن في الميزان التجاري المصري ، ومن ثم ميزان المدفوعات ككل .

- **تحقيق الاستقرار النقدي:** تمثل الصادرات احد الموارد الرئيسية للنقد الأجنبى ، ومن ثم فان زيادة الصادرات تنعكس بصورة ايجابية على قوة العملة الوطنية ،وتحقيق الاستقرار النقدي ككل .

- **جذب الاستثمار الأجنبى :** ترتبط الصادرات والاستثمارات بعلاقات تشابكية وتبادلية، حيث يقترن قدوم الاستثمار الأجنبى عادة بجلب التكنولوجيا الحديثة والخبرة في الإدارة وتوثيق الروابط بالأسواق العالمية، وهو الأمر الذي من شانه زيادة الصادرات، ومن ناحية أخرى فان تنامي الصادرات يعد حافزا قويا لجذب المزيد من الاستثمارات الأجنبية.

- **إعادة تخصيص الموارد بصورة أكثر كفاءة :** تعتبر القطاعات التصديرية أكثر قطاعات النشاط الاقتصادي في الدولة تمتعا بالمزايا التنافسية، ومن ثم فإنها تعد بمثابة دليل الذي يمكن الإقتداء به لإعادة توزيع الموارد الاقتصادية بصورة أكثر كفاءة ، وبما يحقق الارتفاع بمستويات الدخل القومي.

- **الانتفاع بالآثار الحركية (الديناميكية) للتصدير:** تقترن العملية التصديرية عادة بتولد

ضغوط كثيفة من المنافسة في السوق العالمي، وهو الأمر الذي من خلاله يسعى المنتجون نحو تحسين الجودة ورفع كفاءة الإنتاج واكتساب الفنون الإنتاجية والأساليب الإدارية الحديثة لمواجهة متطلبات السوق العالمية المفتوحة أمام كل المنتجات من مختلف دول العالم .

- **الاستفادة من وفورات الحجم الكبير:** يتيح الانفتاح على الأسواق العالمية، الأخذ باليات الحجم الكبير (الإنتاج الكبير والتصدير بكميات كبيرة) ،والذي يمثل بدوره احد العناصر الأساسية لزيادة القدرة التنافسية في العديد من الصناعات التي تتجاوز الحد الأدنى للإنتاج الكفء لها حجم السوق المحلى .

٢- قياس أداء القطاع التصديري المصري مقارنة بأداء ذات القطاع في بعض الدول النامية :

على الرغم من الجهود الحثيثة التي تبذلها الدولة لدعم الأنشطة التصديرية وزيادة الصادرات، فان مقارنة أداء القطاع التصديري المصري بأداء ذات القطاع في بعض الدول النامية ذات الأداء التصديري المتميز يكشف بوضوح أن النتائج ليست على المستوى المأمول.

بداية جاءت مؤشرات أداء قطاع التصدير المصري متواضعة مقارنة بتلك المسجلة على مستوى العالم ككل، وكذا في مجموعات الدول التي تنتمي إليها مصر، مثال على ذلك :

- بلغت نسبة الصادرات السلعية والخدمية إلى الناتج المحلى الاجمالى على مستوى العالم ككل في عام ٢٠٠٠ نحو ٢٦,٦ % في حين بلغت هذه النسبة ٣١,٦% في مجموعة الدول النامية، ونحو ٣٧,٢% في مجموعة دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا .
- بلغت نسبة الصادرات السلعية والخدمية لمصر إلى الناتج المحلى الإجمالى نحو ١٢,٣% في عام ١٩٩٩/ ٢٠٠٠، في حين بلغت نسبة الصادرات السلعية فقط إلى الناتج المحلى الاجمالى نحو ٦,٥%في ذات التاريخ.

وفيما يتعلق بأداء القطاع التصديري بأداء ذات القطاع في بعض الدول النامية ذات الأداء المتميز يتضح ما يلي* :

- سجلت الصادرات السلعية والخدمية لمصر كنسبة من الناتج المحلى تراجعا حادا خلال العقدين الماضيين لتقتصر على نحو ١٦,٢% في عام ٢٠٠٢ مقارنة بنحو ٢٧% في عام ١٩٨٢ ،وهو الأمر الذي يعكس بصورة أو بأخرى،تراجع درجة تنافسية الصادرات المصرية ، وتنامي الاعتماد عل السوق المحلى .
- سجل العقدان الماضيان ،تراجع عدد من مؤشرات أداء قطاع الصادرات المصرية مقارنة ببعض الدول النامية الأخرى،إذ انه عندما كانت نسبة الصادرات السلعية والخدمية إلى الناتج المحلى لمصر في عام ١٩٨٢ أعلى من مثيلاتها المسجلة في كل من (المغرب وجنوب أفريقيا والصين والفلبين وتركيا) أصبحت تلك النسب اقل من مثيلاتها المسجلة ليس فقط في ذات الدول محل المقارنة ،ولكن على مستوى كافة الدول موضع المقارنة في عام ٢٠٠٢ .
- سجلت مؤشرات نسبة الصادرات السلعية إلى الناتج المحلى الاجمالى ،ومتوسط

* من بيانات الجدول رقم (١).

نصيب الفرد من الصادرات السلعية في مصر نتائج متواضعة مقارنة بالدول موضع البحث.

- نجح عدد من الدول المشابهة لمصر في الهيكل الاجتماعي وفيمستويات التنمية المحققة(كتونس ،والمغرب ،والأردن) في الارتقاء بقطاع التصدير بها ،وجعله أكثر حيوية وأهمية مقارنة بالنتائج المحققة في مصر ،وهو الأمر الذي يتضاعف ويتعاظم أثره عند الأخذ في الاعتبار أن الدول المشار إليها ،تفتقر إلى الموارد البترولية مقارنة بمصر والتي تمثل صادراتها البترولية نحو ٣٠% من إجمالي حصيلة صادراتها السلعية.

كما انه في ذات الوقت، تجدر الإشارة إلى أن نجاح عدد من الدول ذات الظروف المشابهة لمصر، وبعض الدول التي تتمتع بموارد وثروات طبيعية اقل، وتنتهج سياسات لا تختلف كثيرا عن تلك التي تطبقها مصر، لهو أمر يدل على انه بقليل من إعادة ترتيب الأوراق الداخلية يمكن تحقيق طفرات ضخمة وخطوات واسعة في حجم وقيمة الصادرات المصرية.

وفي هذا الشأن ،نشير إلى انه وبافتراض نجاح مصر في زيادة الصادرات إلى الناتج المحلي الاجمالي إلى مثيلاتها في المغرب(٢٩,٩%) أو تونس (٤٤,٣%) ،فان حجم الصادرات المصرية كان سيبلغ في عام ٢٠٠٢ نحو ١٧,٢ أو ٢٧ مليار دولار على الترتيب ،مقارنة بصادرات محققة بلغت ٦,٦ مليار دولار خلال ذات العام .

٣- مدى النجاح أو الإخفاق في تحقيق بعض القطاعات التصديرية المصرية لأهداف المرحلة الأولى من استراتيجية تنمية الصادرات المصرية الموضوعة في عام ٢٠٠١*:

وهى الفترة التى تمتد لمدة ثلاث سنوات (٢٠٠١ / ٢٠٠٣)، يتم خلالها البناء على ما هو قائم بالفعل عبر التركيز على القطاعات التصديرية المتميزة، وكذلك على الأسواق التي يوجد بها تواجد فعلى معقول .

وفى هذا الإطار تشمل المرحلة الأولى القطاعات الخمسة التالية:

- الغزل والمنسوجات والمفروشات والملابس الجاهزة.
- الحاصلات الزراعية بأنواعها .
- مواد التشييد والبناء والحديد والصلب.
- الصناعات الكيماوية والدولية والمستلزمات الطبية.

بينما تتمثل الأسواق المستهدفة في :

- الاتحاد الأوروبي - أمريكا الشمالية (الولايات المتحدة)- الدول العربية (المغرب العربي-لبنان - السعودية)- آسيا (الصين-اليابان).

أ ـ على مستوى مؤشرات أداء القطاعات السلعية ذات الأولوية:

من خلال تتبع مؤشرات أداء القطاعات التصديرية ذات الأولوية في المرحلة الأولى من استراتيجية التصدير ،كانت النتائج على النحو التالي:

انفرد قطاع الحاصلات الزراعية بكونه القطاع الوحيد بين قطاعات التصدر المتميزة لتحقيقه:

- معدلات نمو ايجابية ومتزايدة.

---

* من بيانات الجدول رقم (٢).

- مساهمة أعلى في اجمالى الصادرات.

- يعد قطاع الصناعات الكيماوية والدوائية والمستلزمات الدوائية ،القطاع الوحيد الذي حقق:

- معدلات نمو اقل من المستهدف له.

- تراجع مساهمة إجمالى الصادرات.

- اتسم قطاع البناء والتشييد بمعدلات نمو متذبذبة ،إذ بلغ -٤٦% ، ٦٥% ،-١٥% على الترتيب ،وهو الأمر الذي يصدق معه على أهميته النسبية إلى اجمالى الصادرات.

ويتعارض ما سبق، مع حقيقة أن من أهم سمات السياسة التصديرية الناجحة-لأي دولة- هي تحقيق معدلات نمو مرتفعة وفرص تصديرية مستقرة على مدار عدد مقبول من السنوات المتتالية .

أما فيما يتعلق بالأسواق المستهدفة أو المناطق الجغرافية ،فلقد كانت معدلات نمو الصادرات السلعية المصرية للمناطق الجغرافية ذات الأولوية على النحو التالي :-

- عدم وجود اتجاه واضح ومحدد في معدلات النمو المحقق بعدد من المناطق الجغرافية ذات الأولوية في الرحلة الأولى من استراتيجية التصدير ،وهو الأمر الذي لا يتفق مع سمة الاستقرار التي عادة ما تتسم بها الاستراتيجيات الناجحة (كما سبق الإشارة) .

- على الرغم من أن الصادرات المصرية لعدد من المناطق الجغرافية ذات الأولوية في استراتيجية التصدير سجلت معدلات نمو مرتفعة في الفترة يناير - يوليو ٢٠٠٣ (الاتحاد الأوروبى - أمريكا - اليابان- لبنان) ،إلا انه على الجانب الأخر يلاحظ أن معدلات النمو المسجلة خلال ذات الفترة قد جاءت اقل من مثيلاتها في عام ٢٠٠٠ قبل بدء الاستراتيجية - باستثناء أمريكا - وهو الأمر الذي يلقى بالكثير من الشك حول مدى نجاح استراتيجية .

مما سبق يتضح لنا أن نتائج المرحلة الأولى من استراتيجية التصدير ،قد جاءت دون المأمول ،وهو الأمر الذي يعكس في جانب منه المغالاة في التوقعات الموضوعة وفى جانب آخر وجود العديد من العقبات التي تحول دون تحقيق تلك الصادرات للأمال المرجوة ،وهو ما سيتم في جزئية (المشكلات التي تعوق نمو الصادرات المصرية -من هذا البحث).

د- تأثير التكتلات الاقتصادية على نمو الصادرات المصرية :

مع تزايد حركة التغيرات الدولية التي يشهدها العالم، تزداد معها بدرجة غير مسبوقة الحرية والمنافسة الاقتصادية والتعامل بين المتنافسين، ومن أهم هذه المتغيرات ظهور التكتلات الاقتصادية والكيانات العملاقة على غرار تكتل (نافتا) الذي يضم دول أمريكا الشمالية، والاتحاد الاوروبى الذي يضم جميع دول أوربا بشرقها وغربها، وتكتل (الأسيان) العملاق الذي يضم النمور الأسيوية. ولا شك أن قيام هذه التكتلات يؤدى إلى تغيير اتجاه ونمط التجارة الخارجية، إذ تزداد التجارة بين دول التكتل الواحد نظرا لتفضيل منتجات أعضاءه على غيرها، وبالتالي الأضرار بالواردات الخارجية، الأمر الذي يثير مخاوف جميع الإطراف الدولية المتعاملة مع دول التكتلات خاصة الدول النامية، ومن بينها مصر.

كما أن توحيد المواصفات الفنية داخل دول التكتلات يفرض على الأطراف الأخرى ومنها مصر،

الالتزام بمواصفات واحدة محددة بدلا من عدة مواصفات، وبالإضافة إلى ذالك تتجه بعض دول التكتلات في المدى الطويل إلى الاستغناء عن بعض الصناعات التقليدية مثل (صناعة المنتجات الجلدية والمنسوجات) وتتركها للدول النامية، لتتفرغ إلى توجيه استثماراتها للصناعات ذات التقنية العالية، وهو ما يمثل تحديا إمام الدول النامية ومن بينها مصر، كما تجتاح الأسواق التجارية الدولية المخاوف من تزايد عدد التكتلات الاقتصادية، وتتمثل هذه المخاوف في احتمال تفسير قواعد (منظمة التجارة العالمية WTO) بما يخدم مصالح الدول أطراف هذه التكتلات.

تحكم سياسة الاتحاد الاوروبى التجارية العديد من السياسات الحمائية، ولقد أثرت هذه السياسات على حجم صادراتنا إلى الاتحاد الاوروبى وخصوصا على الحاصلات الزراعية بالتراجع.

هـ- المشكلات التي تعوق نمو الصادرات المصرية:

١- فرض ضريبة المبيعات أو تعريفات جمركية على المعدات الرأسمالية ومستلزمات الإنتاج بما يؤدى إلى ارتفاع تكلفة السلعة، وفقدانها الميزة التنافسية في السعر، وهو احد الأسباب التي تجعل السلعة المصرية غير قادرة على المنافسة في الأسواق الخارجية.

٢- طول الإجراءات المتعلقة بعمليات التصدير، مما يفضل معه تطبيق نظام الرد المباشر، والذي يتم باعتماد قوائم ببعض المنتجات التصديرية تحدد فيها مواصفات عند التصدير والمواد المستوردة المستخدمة في تصنيعها ونسبتها وأوزانها وما يستحق من ضرائب جمركية، وضرائب مبيعات عند التصدير، بحيث تصرف المبالغ المستحقة عند تقديم الطلب المستوفى للمستندات.

٣- تعدد الجهات المسئولة عن رقابة الصادرات والواردات في الموانى المصرية، مما يؤدى إلى تعدد الإجراءات واستغراق الوقت والجهد والمال في إنهاء الإجراءات التصديرية.

٤- ارتفاع تكاليف خدمات النقل البحري بالموانى المصرية عن مثيلاتها في الخارج، مما يؤدى إلى ارتفاع تكلفة السلعة المصدرة، وبالتالي عدم قدرتها على المنافسة الخارجية.

٥- اعتياد المصدر المصري على بناء علاقات تجارية مع أسواق تقليدية معينة لتصدير سلع معينة، وعدم اللجوء إلى المخاطرة في اقتحام أسواق جديدة بسلع ومنتجات جديدة، كما أن معظم المصانع المصرية تعتمد على السوق المحلى في تسويق إنتاجها ولا تحاول اقتحام الأسواق الخارجية أو تحسين جودة الإنتاج اللازمة للسلعة المصدرة.

٦- يشكل نشاط التعبئة والتغليف أهمية خاصة للمنتجات التصديرية، بصفة عامة، والمنتجات الغذائية المصدرة بصفة خاصة، وهو ما يستلزم معه إنشاء وتطوير الصناعات المرتبطة بإنتاج مواد التعبئة والتغليف بالطريقة التي تؤدى إلى خفض التكاليف، وبما يسهم في النهاية في زيادة القدرة التنافسية المصرية.

٧- الحماية الجمركية المتوفرة للمنتج المصري، تؤدى إلى تفضيله التعامل مع السوق المحلية دون أسواق التصدير، الأمر الذي يوجد معه نوعين من الإنتاج (إنتاج للسوق المحلى، وإنتاج لأسواق التصدير).

و- دور الجهاز المصرفي المصري في دعم القدرة التنافسية للصادرات المصرية في الأسواق العالمية :

يلعب الجهاز المصرفي المصري دورا فاعلا في دعم القدرة التنافسية للصادرات المصرية وذلك عن طريق السبل التالية :

- توفير التمويل المناسب للعملية التصديرية سواء بتقديم التمويل اللازم لراس المال العامل (تمويل ما قبل الشحن) Pre Shipment Finance أو تمويل المراحل اللاحقة للإنتاج والشحن Post Shipment Finance وذلك بأسعار فائدة مميزة.
- تقديم خدمات التحوط من مخاطر تقلبات أسعار الفائدة وأسعار الصرف ،كخدمة العقود الأجلة Forward Contracts ، مما يسهل تحديد التكلفة والعوائد المستقبلية ساء للمستثمر أو المصدر .
- تقييم الجدارة الائتمانية للمستورد الخارجي من خلال الاستعلام عنه لدى مراسلي البنوك بالخارج .
- توفير خدمات التمويل عبر خطوط التمويل الخارجية الميسرة.
- الترويج للمنتجات المصرية بالخارج عن طريق المراسلين Trade Promotion.
- المساهمة في رؤوس أموال المؤسسات ذات الارتباط المباشر بالتصدير ،كشركات ضمان الصادرات.
- توفر خدمات الإعتمادات المستندية وخطابات الضمان .
- المساهمة في إقامة المعارض الداخلية والخارجية التي تدعم الأنشطة التصديرية ، والتي تتمتع بميزة نسبية مرتفعة في مجال التجارة الخارجية .
- تمويل مشروعات الشحن والنقل الجوى والبرى والبحري باعتبارها مشروعات ضرورية لدفع وتنمية الجهود التصديرية .

وبعد الانتهاء من استعراض المزايا التي تتمتع بها مصر في النواحي الجغرافية والسياسية والاقتصادية، وبيان أهم المنتجات والخدمات ذات الميزة النسبية لدى مصر في التجارة العالمية ، وإعطاء لمحة سريعة عن الصادرات المصرية من منطلق علاقتها المحورية بالسوق التنافسية المفتوحة، وتأثير التكتلات الاقتصادية على نمو الصادرات المصرية، والمشكلات التي تعوق نمو الصادرات المصرية إلى السوق العالمية ،وأخيرا بيان عن دور الجهاز المصرفي المصري في دعم القدرة التنافسية للصادرات المصرية في الأسواق العالمية، فأن هناك ضرورة لعلاج المشكلات التي تواجه المنتجات والخدمات المصرية عند تصديرها إلى السوق العالمية، وحتى يمكننا مواجهة التحديات المستقبلة في ظل تحديات اتفاقية منظمة التجارة العالمية، وعالم التكتلات الاقتصادية في الشرق والغرب، وتحرير التجارة والأسواق ومنع الأعمال المناهضة للمنافسة، وهذا كله يتطلب وضع خطط وضوابط تستهدف في النهاية بناء استراتيجية فاعلة لتنمية ودعم الاتجاه نحو السوق التنافسية المفتوحة إمام الصادرات المصرية، **والتي يمكن أن تتحدد معالم هذه الاستراتيجية على النحو التالي:**

١- لخطورة الموقف من قبل التكتلات الدولية وتأثيرها على الصادرات المصرية فأن الأمر يستلزم المزيد من الدراسات حول الآثار المترتبة عن هذه التكتلات على الاقتصاد المصري، ومدى تأثيرها على الموقف التنافسي أو مستوى الأسعار، وتحديد سلبياتها وإيجابياتها، مع العمل على إيجاد حوافز جديدة للتصدير، تشجع المصدر المصري على الإنتاج من اجل التصدير.

٢- الارتقاء باستراتيجية التصدير إلى مستوى المبادرة القومية وذالك بتضافر جهود كافة المستويات الحكومية وقطاعات الأعمال لرفع شعار (الإنتاج من اجل التصدير) وشعار(التصدير.. أو الموت) القائم على التواجد المستمر في الأسواق الخارجية على أسس اقتصادية سليمة.

٣- منح المصدرين إعفاء من ضريبة دخل الشركات لمدة تتراوح ما بين ٥الى ١٠ سنوات، لتحفيز النشاط التصديري مما سيؤدى إلى دخول رجال أعمال جدد لمجال التصدير، مع مراعاة أن يتم ذالك الإعفاء لجميع المصدرين بمختلف القطاعات التصديرية.

٤- ضرورة زيادة الاهتمام بالبحث والتطوير من خلال الاستفادة الكاملة من أكاديمية البحث العلمي، ومراكز البحوث التابعة للجامعات المصرية، وإيجاد نوع من التواصل بين الشركات الصناعية والمراكز البحثية في الدولة على اختلاف مسمياتها وطبيعتها.

٥- الترويج لأهمية التأمين في تشجيع الصادرات، وذالك للحماية من أخطار النقل البحري والجوى، والحريق والسطو، والأخطار الطبيعية كالزلازل والسيول.

٦- مع اكتمال برامج الخصخصة، سيتاح للقطاع الخاص الحصول على أصول أكثر، وبالتالي يساعد ذالك على تحسين المنتج، وتقليل التكلفة والترويج الفعال لذالك في الداخل والخارج، مما يؤدى إلى تحسين وضع الصادرات المصرية.

٧- سيؤدى نجاح برنامجي الإصلاح الاقتصادي والإصلاح الادارى بجميع جوانبهما إلى كسر الروتين وإلغاء البيروقراطية والتعقيدات المكتبية مع رفع مستوى الكفاءة الإنتاجية وخفض تكلفة الإنتاج مما يمكن في النهاية دعم القدرة التنافسية للصادرات المصرية في الأسواق الدولية، والمترتبة على سرعة تنفيذ الإجراءات وزيادة الإنتاجية.

٨- الترويج لخدمة ضمان ائتمان الصادرات، لما توفره من حماية للمصدرين وتشجيعهم على ارتياد أسواق جديدة والتعامل مع مستوردين جدد، وهم في مأمن من مخاطر عدم استيفاء قيمة صادراتهم.

٩- الأخذ بمبدأ الميزات النسبية، اى تركيز المصدرين على تلك الصناعات التي تستطيع مصر أن تتفوق فيها على غيرها من البلدان المنتجة، انطلاقاً من توافر المقومات الخاصة بهذه الصناعات، وعليه يجب أن نولى أهميه كبيرة للسياحة مثلا لان لنا فيها ميزة نسبية كبيرة.

النتائج:

١- من دراسة التنافسية فى الأسواق العالمية، تبين أنها تدور حول خلق البيئة الملائمة لزيادة هذه التنافسية من خلال قوانين تنظيمية تتطلق بالأسعار والجودة وتحرير السوق من القيود والكمية والنوعية، وخلق بنية تحتية يمكنها مساندة الجهود الرامية لزيادة القدرة التنافسية للصادرات إلى الأسواق الدولية، ولن يتم هذا إلا بوجود تشريعات داعمة وفاعلة فيما يتعلق بالسعى نحو تحرير التجارة والأسواق، ومنع تصرفات الأعمال المناهضة والرافضة للمنافسة فى الداخل والخارج بالضرورة.

٢- إن لمصر مزايا جغرافية وسياسية واقتصادية لم تستثمرها بشكل فاعل على الرغم من التشابه فى الظروف الاجتماعية والاقتصادية، بل أن بعضها ليس لديه بعض الإمكانيات التى لدينا وبصفة خاصة البترول ومشتقاته، وقد ظهر هذا عند دراسة مؤشرات الكفاءة التصديرية بين مصر ودولتى المغرب العربى (المغرب وتونس)، ناهيك عن لو تمت الدراسة بين مصر وماليزيا أو تركيا.

٣- تتمتع مصر بمنتجات وخدمات ذات ميزة نسبية عالية فى مجالات المنتجات القطنية والجلدية والأخشاب وبعض المنتجات الزراعية وبعض المعادن، وأيضاً فى مجالات الخدمات (السياحة بأنواعها المختلفة- المرور فى قناة السويس).

٤- عند دراسة اللمحة السريعة عن الصادرات المصرية من منطلق علاقتها المحورية بالسوق التنافسية المفتوحة، تبين أن هذه الصادرات لم تؤدى دورها المطلوب منها، ولم تستغل الإمكانيات المتاحة من الموقع والمواد الخام المتواجدة بمصر، وبصفة خاصة، البترول ومشتقاته، وخلصت الدراسة إلى أنه من الضرورى عن إعادة ترتيب الأوراق المصرية فى هذا المضمار والذى بدونه لن يكون هناك تنمية اقتصادية أو نمو اقتصادى أعلى، أو مستوى معيشى مرتفع .

٥- فيما يتعلق بالمشكلات التى تعوق نمو الصادرات المصرية، وتحد من قدرتها التنافسية فى الأسواق العالمية، فإن هذه المشكلات كثيرة ويمكن تلخيصها فى ما يلى:

* طول الإجراءات التصديرية.
* تعدد الجهات المسئولة عن التصدير.
* ارتفاع أسعار خدمات الشحن والنقل.
* انخفاض الجودة الشاملة.
* السياسات الحمائية الجمركية للمنتج المصرى ودورها فى دعم التعامل مع السوق المحلى على حساب أسواق التصدير.

٦- تم وضع استراتيجية لدعم الاتجاه نحو السوق التنافسية المفتوحة- كان الهدف منها هو إيجاد حلول للمشكلات التى تعوق نمو الصادرات المصرية، فى ظل برنامجى الإصلاح الاقتصادى والإصلاح الإدارى فى مصر، والمأمول منهما أن يدعما هذه الاستراتيجية لتحقيق المطلوب وهو إحداث نمو اقتصادى أعلى، ومستوى معيشى مرتفع للمواطن المصرى.

التوصيات:

١- إعداد خطة تصديرية سنوية لكل سلعة معدة للتصدير، يحدد فيها الأسواق التي يتم توجيه الصادرات إليها، والأسواق الجديدة المطلوب فتحها والكميات المطلوب تصديرها والأسعار الاسترشادية المناسبة، والأسعار في الدول المستوردة، على أن تتم المراجعة سنوياً لكل سلعة وإزالة أي معوقات تعترضها. ويتم هذا في ضوء أهداف استراتيجية التصدير التي تبنتها وزارة التجارة الخارجية في عام ٢٠٠٠، وابتدأ سريانها في عام ٢٠٠١.

٢- تدعيم وتفعيل دور المركز الجمركي الضريبي النموذجي للقيام بدوره الفعال في الإسراع بإتمام إجراءات التصدير والحد من العوائق التي تواجه العملية التصديرية، من حيث إجراءات التصدير للبضائع، بعد قيام المصدر بتقديم مستنداته، وإمكانية انتقال موظفي المركز لإتمام إجراءات التصدير بمواقع الإنتاج بناء على طلب المصدر، مع السماح للمصدر بتقديم بياناته الضريبية والجمركية من مقر عمله، وإمكانية سداد الضرائب عن طريق النقود البلاستيكية (الفيزا كارد- البطاقات الائتمانية).

٣- من أجل إيجاد ديناميكية للقطاع التصديري، فإن هناك ضرورة لتخفيض مدة الفحص للأغذية والمنتجات الزراعية والتي تتم عن طريق هيئة الرقابة على الصادرات والواردات، ولن يتم هذا المطلب إلا بإيجاد آلية مدعومة من وزارة التجارة الخارجية (وزارة الصناعة والتجارة حالياً) بالأجهزة المتقدمة للفحص والأخصائيين ذوي الخبرة العالية في هذا المجال، وذلك كله بهدف تفعيل ومرونة هذا الفحص الذي سيؤدي في النهاية إلى خفض التكاليف وعدم ضياع الفرص التصديرية أمام المصدرين.

٤- من أجل تقييم المشروعات التنافسية، فإنه يجب أن يتم في ضوء المشروعات المماثلة في الدول المشابه لمصر اقتصادياً واجتماعياً، وليكن على سبيل المثال (تونس- المغرب- تركيا) حتى يمكن إظهار هذا التقييم على أسس متوازنة وصحيحة إلى حد كبير. وهذا ما أوضحته دراستنا لمؤشرات القطاع التصديري المصري بالمقارنة بمثيله في الدول النامية.

٥- من أجل تدعيم الجو التنافسي للشركات الصناعية العاملة في مجال التصدير للأسواق العالمية المفتوحة (في ظل اتفاقية منظمة التجارة العالمية)، فإنه يجب تحرير الاقتصاد من خلال إزالة الحواجز أمام الاستثمار الأجنبي المباشر، لأن ذلك سيشجع على دخول مستثمرين جدد إلى المجالات المحتكرة وبالتالي تحسين المناخ التنافسي بين المستثمر المحلي والمستثمر الأجنبي وفق ضوابط الاستثمار داخل الدولة والمعروفة سلفاً للمستثمرين.

٦- من دراسة مؤشرات التصدير المصرية ومقارنتها ببعض الدول المجاورة والنامية، يتضح أن مهارات وخبرات مسئولي التصدير بالشركات المصرية العامة والخاصة والقطاع المشترك ليست بالمستوى الذي يحقق أهدافاً تصديرية طموحة، هذا بالإضافة إلى أن مهارات التسويق الخارجي الأساسية غير متوافرة أيضاً، لدى مسئولي التصدير وهذا يدعونا إلى عقد دورات تدريبية لهذه المجموعات وبعثات للخارج أو استقدام الخبرات الدولية في هذه المجالات من الدول التي لها سبق كبير في هذا المضمار مثل اليابان وألمانيا والصين، فضلاً عن قيام الأكاديميات الإدارية بهذا الدور، دون استناد هؤلاء المصدرين على عنصر الخبرة فقط. وقد يكون هذا من خلال عدم قيد المصدرين الجدد في سجل المصدرين إلا بحضور دورات تدريبية في مجال التصدير والتسويق الدولي.

٧- تفعيل الدول الإيجابي والإرشادي للدولة من خلال الإلتزام الدقيق بتطبيق المفاهيم الجوهرية لسياسة الإصلاح الإداري لتتواكب بصورة تلمسها كل القطاعات الاقتصادية، في المجالات التالية (الخصخصة- استثمارات البنية الأساسية- تنمية المناطق الصناعية في صعيد مصر- الجهات المشرفة

على نقل التكنولوجيا).

٨- التوسع فى إنشاء المراكز التجارية والمعارض الدائمة بالأسواق الخارجية للترويج للصادرات المصرية ودعم جهود القطاع الخاص التصديرى، والعمل على إنشاء مناطق تخزين فى الموانئ البحرية والجوية بالبلدان ذات الطاقة الاستيعابية الواعدة للصادرات المصرية.

٩- تفعيل دور الدولة فى إبرام اتفاقيات التجارة التفضيلية والحرة الأقليمية والدولية، وهو مطلب ضرورى فى إطار عالمية التجارة الدولية والأسواق المفتوحة، والإتجاه نحو التكتلات الاقتصادية، وذلك بجانب تكثيف الجهود لاكتشاف أسواق جديدة لأفريقيا وآسيا، لاستعادة وتنشيط الأسواق المفتقدة، وبخاصة، فى دول أوروبا الشرقية وروسيا، مع العمل على زيادة وتدعيم التواجد فى الأسواق الدولية الحالية.

١٠- لتنشيط دور القائمين على عملية التصدير فى مجال الصادرات المصرية إلى الأسواق العالمية المفتوحة، فإن وضع استراتيجية ذات أسلوب تنافسى، يستلزم ما يلى:

* بناء قاعدة للمعلومات الخارجية على المصدرين المصرين والأجانب اللذين يعرضون سلع ومنتجات متنافسة، وكذلك المستوردين الأجانب وبيان احتياجاتهم، وذلك لأن من يمتلك المعلومات والتى أصبحت بمثابة (الدم الجديد) للتجارة الدولية، فإنه يمتلك (ميزة نسبية) شأنها فى ذلك السلع المادية والخدمية، بل أكثر من ذلك فى هذا العصر (عصر المعرفة والعولمة).

* بناء قنوات اتصال بين المنتجين والمصدرين لمعرفة إلى من يوجه إليه صادراته وبأية طريقة من طرق التصدير؟.

* الاستعانة بشركات عالمية متخصصة فى هذا المجال فضلاً عن المجلس الأعلى للصادرات المصرية ونقاط التجارة الدولية، مع قيام الدولة بتقديم الدعم المالى والمؤسسى لهذا المجلس وهذه النقاط حتى يؤديا دورهما المنوط بهما على أكمل وجه.

١١- من أجل النهوض بتنمية الصادرات المصرية من كافة السلع وإمكانية تحسين تسويقها فى الأسواق العالمية المفتوحة ودعم قدرتها التنافسية فإن من أهم المحاور لهذه التنمية هو جودة المنتجات المصدرة إلى هذه الأسواق حيث أصبحت مواصفات الجودة السلعية من أهم محددات حجم وقيمة الصادرات على المستوى العالمى، ويجب مراعاتها حتى لا تصبح السلع المصدرة معرضة للرفض والرد إلى ميناء التصدير، بعد وصولها إلى جمارك البلاد المستوردة، وبما يؤثر فى النهاية على سمعة الصادرات المصرية فى الأسواق العالمية.

١٢- وإلحاقاً لما ورد فى الجزئية السابقة فلابد أن يكون هناك مفهوماً أشمل وأعم للجودة من حيث ظروف العمل، وجودة الاتصال، وجودة الخدمات، أو بمعنى آخر تحسين ظروف وبيئة العمل ومداومة التدريب فى الداخل والخارج، مع تحسين ظروف ومجالات الاتصال بين المنتجين والمصدرين والمستهلكين المحليين والخارجيين، فضلاً عن جودة الخدمات فيما يتعلق بعمليات التغليف والتعبئة والتشطيب، واستخدام التقنيات الحديثة فى هذا المجال، أى مجال مراقبة الإنتاج والفحص والاختبار من خلال الاعتماد على استخدام الحاسب الآلى عن طريق بناء نموذج رياضى يتمتع بخصائص احتمالية للتنبؤ بمشكلات الجودة لعنصر من عناصر نشاط الجودة أو مجالات أنشطة الجودة الأخرى المحتمل التعامل معها مستقبلاً.

١٣- إعطاء دور فاعل لنقاط التجارة الدولية فيما يتعلق بالترويج للمنتجات المصرية فى كافة المجالات محلياً وعالمياً عن طريق تصميم صفحة إلكترونية للدعاية والتسويق لمنتجات الصناعة المصرية بما يساعد على النفاذ إلى أسواق جديدة مما يدعم القدرة التنافسية للصادرات المصرية فى الأسواق الحالية والمستقبلة .

المراجع:

١- البنك الأهلي المصرى : النشرة الإقتصادية، تطور حركة الصادرات المصرية- قراءة تقييمية، العدد (٤) المجلد (٥٦)، القاهرة، ٢٠٠٣م.

٢- البنك المركزى المصرى : التقرير السنوى، ٢٠٠٢/ ٢٠٠٣، القاهرة، ٢٠٠٣م.

الأهرام الاقتصادى : استراتيجية عامة للتنمية الإدارية لعلاج أوجه القصور، مؤتمر العمل العربي- مارس ٢٠٠٠- شرم الشيخ، ٢٠٠٠م.

٤- الصندوق الاجتماعى للتنمية : ندوة: دعم صناعة المنسوجات من منظور المشروعات الصغيرة والمتوسطة فى ضوء السماح بالاستيراد، ٢٠٠٣/١٠/١٤م، مركز تكنولوجيا المنسوجات وتنمية الأعمال- المحلة الكبرى، ٢٠٠٣م.

٥- د/ أمين فؤاد الضرغامى : نقطة التجارة الدولية والتنمية فى مصر، مجلة الدراسات الإدارية، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، العدد (١)، القاهرة، يناير ٢٠٠٣م.

٦- بنك مصر : النشرة الاقتصادية، نحو استراتيجية حفز وتنمية الصادرات المصرية ومقترحات إزالة معوقاتها (رؤية)، السنة التاسعة والثلاثون- العدد الثانى، القاهرة، ١٩٩٦م.

٧- د/ حمدى عبد العظيم : المنهج العلمى لإدارة الجودة الشاملة، مجلة البحوث الإدارية، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، العدد الأول، القاهرة، يناير ٢٠٠٤م.

٨- د/ عبد الرحمن يسرى : قضايا اقتصادية معاصرة، كلية التجارة- جامعة الإسكندرية، الإسكندرية، ٢٠٠٤م

٩- د/ عبد الرحمن يسرى أحمد : الاقتصاديات الدولية، كلية التجارة- جامعة الإسكندرية، الإسكندرية، ٢٠٠٤م

١٠ د/ محمد عدنان وديع : القدرة التنافسية وقياسها، المعهد العربى للتخطيط بالكويت، الكويت، ٢٠٠٣م.

١١- د/ محمد يسرى عثمان وآخرون : إدارة الجودة الشاملة (١) الجامعة العمالية، القاهرة، ٢٠٠٤م .

١٢- د/ مصطفى بابكر : سياسات التنظيم والمنافسة، المعهد العربى للتخطيط بالكويت، الكويت، ٢٠٠٤م.

١٣- وزارة التجارة الخارجية : دعم القدرة التنافسية والتصديرية للمشروعات الصغيرة والمتوسطة، ورشة عمل: نظمتها نقطة طنطا للتجارة الدولية، ٢٠٠٤/٦/٢٠، طنطا، ٢٠٠٤م.

١٤- معهد التخطيط القومى : سبل تنمية الصادرات المصرية من الخضر، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية، رقم (١٤٣)، القاهرة، ديسمبر ٢٠٠١م.

١٥- د/ يحيى سعيد على عيد : التسويق الدولى والمصدر الناجح، دار الأمين للطباعة والنشر والتوزيع، الجيزة، الطبعة الأولى، ١٩٩٧.



أكاديمية السادات للعلوم الإدارية

اليوبيل الذهبي

١٩٥٤ - ٢٠٠٤

مركز البحوث والمعلومات.

المؤتمر العلمي السنوي التاسع
آفاق التنمية والإصلاح الإداري فى الألفية الثالثة ودور أكاديمية السادات للعلوم الإدارية
ديسمبر ٢٠٠٤

بحث بعنوان

دور الموارد البشرية فى التنمية والاصلاح الادارى فى المستقبل

جمع ومراجعة قسم العلوم السلوكية وإدارة الأفراد بأكاديمية السادات للعلوم الإدارية

المحور الأول

ماهية التنمية البشرية وتطبيقاتها وطرق قياسها ومقومات نجاحها

١- مفهوم التنمية البشرية :

يعرف البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة UNDP التنمية البشرية بأنها مفهوم واسع جدا يضع الإنسان كهدف وغاية للتنمية ولجميع الأنشطة الاقتصادية . فالتنمية البشرية تصبو إلى توسيع لإمكانيات الاختيار أمام الإنسان ، وهذه العملية تشمل خلق قدرات وإمكانيات وفرص للاستفادة منها لخير الإنسان الذي هو هدف التنمية ، ومن هنا فأن التنمية البشرية تشمل عدة جوانب اقتصادية واجتماعية وثقافية . ويطبق هذا المفهوم على الدول المتقدمة والنامية على السواء.

وهذا المفهوم يختلف عن مفهوم إدارة المواد البشرية ، حيث يهتم علماء الإدارة بدراسة المواد البشرية على المستوى الجزئي ، أي مستوى الوحدة الاقتصادية .والنظرة الشمولية لإدارة الموارد البشرية تحوى أبعاد ، لعل أهمها اعتبار الموارد البشرية هي المورد الحقيقي وراء نجاح المنظمات ، وأن إدارة الموارد البشرية يعتبر مدخل إداري سليم لوظائف علم الإدارة ، من حيث التخطيط والتنظيم والتنسيق والتوجيه والقيادة والإشراف والمتابعة والتقييم . وذلك على اعتبار أن وظيفة الموارد البشرية فى المنظمة ترتبط بتنمية وتطوير الدوافع الوظيفية لقوة العمل، لقد ارتبطت تنمية الموارد البشرية ارتباطا وثيقا بمفهوم النمو الاقتصادي أي أن الإنسان فى خدمة الاقتصاد . وان تنمية كمورد اقتصادي مطلوبة إلى الحد الذي يمكن من زيادة الإنتاج وتطوير إنتاجية هذا المورد . ومن هنا شاع الحديث عن تحسين الأحوال الصحية حتى يكون المورد صالحا وقادرا على الإنتاج ، وخسارة الاقتصاد القومي بسبب الأمراض وبالتالي نقص الإنتاجية . وانخفاض متوسط العمر يعنى فقدان سنوات من العمر الإنتاجي . وهذا المنظور الاقتصادي هو الذي أشاع قضية أن الإنفاق على التعليم إنما هو استثمار اقتصادي له مردود فى زيادة الناتج المحلى الإجمالي . كما أن الحديث عن الموارد البشرية أحيانا ما يتضمن القوى العاملة وأحيانا أخرى يقتصر عليها . وهذا خلط أو اقتصار على النظرة الاقتصادية للإنسان فى مرحلة العمر التي يكون فيها طاقة عاملة منتجة ، ومن ثم جاء الاهتمام بتخطيط القوى العاملة أو الموارد البشرية من منظور الموازنة بين العرض والطلب أو ما يسمى أحيانا بالموازنة البشرية كغيرها من الموازين السلعية .

مفهوم الموارد البشرية إذن ينظر إلى الإنسان كمورد اقتصادي على نفس مستوى الموارد الأخرى كالأرض وراس المال المادي والمالي والموارد الطبيعية . وإذا كانت النسبية بين الموارد الإنساني والموارد الطبيعية صحيحا ، خاصة فى بعض جوانبه التي تسعى إلى تحويل المورد إلى طاقة منتجة ونافعة ، إلا أن المورد الإنساني هو صانع هذا التحول فى تلك الموارد وهو الموظف لها، ولا تنضب طاقته أبدا، سواء مبدعا محررا ومقهورا. وهو فى نهاية الأمر الغاية والهدف الذي من أجله تستثمر وتشغل طاقات مختلف الموارد الأخرى . أما مفهوم رأس المال الاجتماعي Social Capital فقد تعددت تعريفاته ، وربما يكون أنسب تعريف ملائم لدراستنا هو تعريف بورتس Portes بأنه قدرة أفراد المجتمع على إدارة الموارد البشرية بمقتضى عضويتهم فى شبكات علاقات اجتماعية أو هياكل اجتماعية واسعة النطاق.

ولعل استخدام مفهوم التنمية البشرية بدلا من مفهوم الموارد البشرية ، هو كما يرى الدكتور حامد عمار بحق، عميق فى مضمونه وأشمل مما يتضمنه عادة الاستخدام الشائع للموارد البشرية ، إن مفاهيما مثل الموارد البشرية والثروة البشرية وراس المال البشرى ، قد ظهرت فى غمار التركيز الشديد فى خطط وسياسات التنمية على النمو الاقتصادي . بمعنى أن هذه المفاهيم قد استخدمت كأداة تحليلية متقدمة لمكونات النظرية الاقتصادية ، التي أخذت عنصر العمل محددا فى عملية الإنتاج كما لو كان عاملا متاحا بالكم والنوعية المطلوبة . وبهذا لا يعتبر عنصر العمل محددا فى عملية النمو الاقتصادي . كما أن النظرية الاقتصادية الكلاسيكية التي صنفت النشاط الاقتصادي إلى إنتاج وتوزيع واستهلاك لم تعط عناية فى التحليل لأبعاد الاستهلاك وأنماط ومستوياته .مما يتصل بالعنصر البشرى فى نهاية المطاف.

إن تنمية الإنسان تعنى توفير ما تتطلبه احتياجاته من عوامل التنمية . لا أن تقتصر تنمية باعتباره موارد اقتصاديا فى عملية الإنتاج . وطاقات الإنسان متنوعة ولا تختزل فى مفهوم الإنسان الاقتصادي منتجا ومستهلكا . مثلما يشير إليه مفهوم الموارد البشرية غالبا .ومن ثم فان مفهوم التنمية البشرية هو الذي يتمشى مع مقولة أن الإنسان هو صانع التنمية كما ينبغي أن يكون هدفها .ويرى الدكتور حامد عمار أن مفهوم التنمية البشرية يتجاوز إشكالية الإنسان كمورد اقتصادي لينظر إلى الإنسان من خلال التنظيم المجتمعي وعملية التنمية ،باعتباره كائنا مؤثرا وفاعلا ومتفاعلا مع النظم والمؤسسات وفى علاقاته الاجتماعية من أجل تنمية طاقاته وإمكاناته إلى أقصى ما يمكن أن تصل إليه . وبذلك يتمثل الإنسان فى التنمية البشرية عنصرا ديناميكيا فى مدخلاتها ومخرجاتها ،ويعد عنصرا حاكما فى بقية الموارد الطبيعية والمادية والمجتمعية ولا محكوما بها إن عملية التنمية البشرية تستهدف فى نظر بعض الفلاسفة إنسانية الإنسان إعدادا وعملا واستمتاعا وإبداعا.

وبناء على ما سبق فان التنمية البشرية أكبر كثيرا من مجرد تنمية للموارد البشرية أو رفع مستوى راس المال الاجتماعي .فمفهوم الموارد البشرية يدعو إلى الاستثمار فى البشر من اجل توفير قوة العمل القادر على إنتاج المزيد من السلع والخدمات ومن ثم تقاس كفاءة تنمية الموارد البشرية من منظور اقتصادي وهو الإنتاجية ،حيث يكون التركيز على توليد الدخل أو القيمة المضافة .وتتراجع أمور أخرى هامة مثل الأبعاد الإنسانية فى استخدام القدرات البشرية التي تم تكوينها ، ومجالات استخدامها ، ونصيب العاملين من الدخل وكما سبق القول أن التنمية البشرية كما يحددها البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة UNDP تنطلق من توسيع اختيارات البشر ، بحيث لا تقتصر على الأمور السابق شرحها فى مفهوم تنمية الموارد البشرية.

٢- دراسة نقدية لطريقة قياس التنمية البشرية :

نعرض فى هذا الجزء من الدراسة طريقة بناء دليل التنمية البشرية كمقياس للتنمية قام بتطويره خبراء البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة UNDP ثم نعرض أوجه النقد لهذا المؤشر وهل يطابق الشروط الواجب توافرها فى مؤشرات القياس .ومدى صحة هذا المؤشر لقياس التنمية البشرية ، وهل نستمر فى تطبيقه أو نقوم بتعديله جانبا؟

أ- بناء دليل التنمية البشرية والنقد الموجه إليه:

يصدر البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة UNDP منذ عام ١٩٩٠ سنويا تقرير التنمية البشرية ويحتوى على مؤشرات التنمية البشرية فى دول العالم ويوجد مستويان متكاملان لقياس التنمية البشرية :الأول على المستوى القوى وينتج عنه دليل التنمية البشرية ، والمستوى الثاني للتنمية البشرية تفصيلي يتطرق إلى تقسيمات مختلفة على أسس اقتصادية وإقليمية وديموجرافية .. الخ فيجزى قياس التنمية البشرية من خلال مجموعة مؤشرات تلخص المنجزات فى كثير من المجالات التي تهم التنمية البشرية . فمثلا فى مجالات التعليم تستخدم نسب القيد فى مراحل التعليم المختلفة . وعدد تلاميذ المدارس .والإنفاق على كل تلميذ كمؤشرات لقياس التنمية البشرية فى هذا المجال ودليل التنمية البشرية Human Development Index (HDI) هو معيار إحصائي لقياس التنمية البشرية بطريقة أوقع من معيار نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي . ويربط دليل التنمية البشرية بين الدخل والعمر المرتقب عند الولادة والإلمام بالقراءة والكتابة للخروج برقم عام وترتيب لمستوى التنمية البشرية . وتعتمد تقارير التنمية البشرية التي يصدرها البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة UNDP على دليل التنمية البشرية فى تصنيف الدول إلى ثلاث مجموعات كالآتي:

١- دول ذات تنمية بشرية عالية ، يكون قيمة الدليل ٠,٨ فأكثر

٢- دول ذات تنمية بشرية متوسطة وقيمة الدليل تتراوح بين ٠,٥ إلى ٠,٨

٣- دول ذات تنمية بشرية منخفضة ،وقيمة الدليل أقل من ٠,٥

ويعتبر دليل التنمية البشرية مقياسا مركبا لعدة متغيرات وحتى عام ١٩٩٣ أشتمل على ثلاث مكونات وهى طول العمر والمعرفة والدخل ، ويقاس طول الأجل بالعمر المتوقع عند الميلاد وتقاس المعرفة بمتغيرين للرصيد التعليمي ،وهما نسبة معرفة القراءة والكتابة عند الكبار ، ومتوسط عدد سنوات الدراسة فى المؤسسات التعليمية . وهما نسبة معرفة القراءة والكتابة عند الكبار ، ومتوسط عدد سنوات الدراسة فى المؤسسات التعليمية ويعدل مقياس الإنجاز التعليمي عن طريق إعطاء وزن ٢/٣ لنسبة معرفة القراءة والكتابة ،وإعطاء وزن ١/٣ لمتوسط عدد سنوات الدراسة . وفى تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٤ أشتمل دليل التنمية البشرية على أربعة مكونات تتعلق بطول العمر المتوقع عند الميلاد ، ونسبة معرفة القراءة والكتابة عند الكبار ، ومتوسط عدد خريجي المدارس سنويا ، ومتوسط الدخل الحقيقي للفرد ويتم قياسية بالقوة الشرائية للعملة الوطنية وهذه المتغيرات الأربعة تمت معالجتها فى تقرير التنمية البشرية بطرق وأوزان مختلفة ، فتوقعات العمر عند الميلاد أعطيت وزن ١/٣ ، معرفة القراءة والكتابة أعطيت وزن ٢/٩ ،أما متوسط طول العام الدراسي فقد أعطى وزن ١/٣ معرفة القراءة والكتابة أعطيت وزن ٢/٩ ، أما متوسط طول العام الدراسي فقد أعطى وزن ١/٩ ومتوسط الدخل الحقيقي للفرد أعطى وزن ١/٣ ومقاييس المتغيرات المختلفة هذه لها أسس للمقارنة بحيث أن القيم الملاحظة فى بلد معين تتراوح مابين الصفر والواحد الصحيح .وهكذا نجد أن هذه المتغيرات الأربعة قد جرى تحويلها إلى علاقة خطية كما يتضح فى الجدول التالي :

بناء دليل التنمية البشرية

بيان	الأوزان	التحويل	القياس	دليل التنمية البشرية
العمر المتوقع عند الميلاد	٣/١	خطى	صفر-١	القيم تتراوح من صفر إلى واحد صحيح
نسبة التعليم	٩/٢	خطى	صفر-١	
متوسط سنوات الدراسة	٩/١	خطى	صفر-١	
متوسط الدخل الحقيقي للفرد	٣/١	خطى / لوغاريتمي	صفر-١	

ويلاحظ أن متوسط دخل الفرد يمثل بعلاقة خطية حتى مستوى ٥١٢٠ دولار ،ثم يتحول بعد هذا المستوى إلى علاقة لوغاريتميه أما قيمة ٥١٢٠ دولار فهي متوسط دخل الفرد لجميع البلاد حسب القوة الشرائية للنقود مقدرة بالدولار الأمريكي .أما قيم المتغيرات الأربعة السابق ذكرها فإنها تضاف إلى دليل التنمية البشرية طبقا لأوزانها . وبذلك تقع قيم دليل التنمية البشرية مابين الصفر والواحد الصحيح بحيث يرفع مستوى التنمية البشرية في بلد ما كلما اقترب دليل التنمية البشرية مابين الصفر والواحد الصحيح ، بحيث يرفع مستوى التنمية البشرية فى بلد ما كلما اقترب دليل التنمية البشرية فيها من الواحد الصحيح.

والقراءة الفاحصة والناقدة لتقارير التنمية البشرية تتيح لنا بلورة بعض الاستنتاجات والآراء ففي تقرير التنمية البشرية الأول عام ١٩٩٠ مثلا جرى ترتيب دول متباينة فى أدائها الاقتصادي والاجتماعي فنجد أن دول الخليج المصدرة للبترول مثلا هي تحت مستوى متوسط دخل الفرد وتقع جيبوتي فى ترتيب دول التنمية البشرية مابين ٣٥ و ٥٤ وهو أدنى ترتيب مراكزها فى متوسط دخل الفرد.

وبينما قدرت قيمة دليل التنمية البشرية فى مصر ٠,٣٨٩ وذلك فى التقرير الدولي للتنمية البشرية لسنة ١٩٩٤ ، فأن التقرير المصري للتنمية البشرية لسنة ١٩٩٤ يرى أنها أعلى من ذلك ويقدرها ٠,٤٤٤ ويذكر أن مصر حققت فى مدى عشرين عاما تقدما يقدر بنحو ١٠٣ نقطة فى الألف بما يمثل زيادة قدرها ٣٦% فى قيمة دليل التنمية البشرية .

ومعظم الدول لديها مؤشر للتنمية البشرية يختلف عن ترتيبها فى متوسط دخل الفرد ، فنجد أن دول التحول الاقتصادي في شرق أوربا ترتبت مواقعها فى التنمية البشرية يتراوح مابين ٢١ و ٤٩ وفى داخل مجموعة دول منظمة التعاون الاقتصادي OECD توضح المقارنة فروقا طفيفة . كما يلاحظ أن مركزي كندا وأستراليا فى تقرير التنمية البشرية هو ١٠ و ١١ على الترتيب وهو أعلى من ترتيبهما فى تقرير التنمية فى العالم . بينما ترتيب الدنمارك وفنلندا فى تقرير التنمية البشرية ٨ و ١٠ نجد مثلا أن مستويات متوسط دخل الفرد فى كل من باكستان وغينيا وفيتنام ويحسن بباكستان وغينيا إتباعها لرفع مستوى التنمية البشرية فيها.

وتوجد تفاوتات بين المناطق الحضرية والريف فى مصر ، كما يبينها التقرير الدولي للتنمية البشرية لسنة ١٩٩٤ .فمحافظة القاهرة يجعلها دليل تنميته البشرية البالغ ٠,٧٣٨ تحتل المرتبة ٦٩ فى العالم أي بعد تركيا مباشرة . ولكن ريف الوجه القبلي يجعله دليل تنميته البشرية يبلغ ٠,٤٤٤ ويحتل بذلك

المرتبة ١٢٥ بعد الكاميرون وحسب التقرير الدولي للتنمية فان هذه التناقضات تمتد إلى جميع المؤشرات الرئيسية للتنمية البشرية . فمعدل معرفة القراءة والكتابة بين الكبار فى ريف الوجه القبلي يقل عن نصف نعدل معرفة القراءة والكتابة فى محافظة القاهرة ويقل متوسط العمر المتوقع فيه بمقدار ست سنوات ، ويقل نصيب الفرد من الناتج المحلى الإجمالي الحقيقي وقدره ٢٦٨٠ دولار بنسبة ٤٥% ويعترف التقرير بأن هذه التفاوتات الإقليمية فى مصر قد لا تكون شديد التطرف مثل التفاوتات الموجودة فى البرازيل ونيجريا ولكنها كبيرة بدرجة تجعلها تستحق اهتماما عاجلا على المستوى السياسي . وتأكيدا لذلك الاستنتاج نجد انه بعد صدور التقرير الدولي للتنمية البشرية لعام ٢٠٠٠ نشر مركزان للبحوث البرازيل بيانات عن التعليم والصحة والدخل فيما يتعلق بجميع بلديات البرازيل تكشف عن وجود تفاوتات هائلة فيما بينها . أيضا نجد أن كندا التي تحتل مكان الصدارة فى تقرير التنمية البشرية منذ عدة سنوات تعانى فيها بعض الأقليات الدينية غير الكاثوليكية من التمييز الديني ولا تقدم حكومة المقاطعة تمويلا لمدارسها .وأبلغت بذلك لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان كما يوضح التقرير أن الولايات المتحدة بالرغم من تمتعها بأعلى دخل للفرد يرتفع فيها الفقر النسبي ، تليها ايرلندا والمملكة المتحدة والسبب فى ذلك هو شيوع الأمية الوظيفية حيث يبلغ معدلها شخصا واحدا بين كل خمسة أشخاص . ناهيك عن انه فى كثير من البلاد التنمية البشرية فى المناطق الحضرية وتنخفض فى المناطق الريفية بالإضافة إلى فروق بين الجماعات العرقية وبين الرجال والنساء.

مما سبق وحتى هذه النقطة من التحليل والنقد نجد أن مؤشرات التنمية فى العالم تثير الكثير من الخلاف فى الرأي وهل تعبر حقيقة عن التنمية البشرية، وهل يمكن تحسينها أم يستغنى عن استخدامها؟ إن دليل التنمية البشرية الذي يعده برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP يقيس وضع التنمية البشرية لبلد ما . وسبق التنويه إلى أن بناء هذا الدليل قد تغيير خلال السنوات الماضية أكثر من مرة . وذلك نتيجة للنقد المتزايد لما يعترى هذا المقياس من قصور ، ومراعاة المقترحات المقدمة من الأكاديميين وصانعي السياسات لتحسينه وسبق للبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة أن أكد على انه لن تطرأ تعديلات أخرى على طريقة القياس لدليل التنمية البشرية لعدة سنوات قادمة.

وبصفة عامة فقد تعرض دليل التنمية البشرية للنقد من الخبراء والأكاديميين ورجال السياسة فمثلا يرى على نصار أن دليل التنمية البشرية يغفل بعدا هاما للتنمية وهو الحرية الإنسانية للفرد والمجتمع ، ويغفل جوانب أخرى تهم الناس مثل شعورهم بالأمن وانعدام التمييز بسبب الجنس أو الدين أو العرق .ومن عيوب استخدام الوسط الحسابي غير المرجح تعرض المؤشر للتأثر بالقيم المتطرفة لأي مؤشر فرعى يدخل فى تركيبة .وصعوبة مقارنة قيم المؤشر من سنة لأخرى ، خاصة مع تغير الحدود القصوى والحدود الدنيا للمؤشرات الفرعية الداخلة فى تركيبة سنويا ، ويرى علاج هذه المشكلة بتثبيت قيم هذه الحدود . ويفسر الدخل نسبة كبيرة من التغير فى المؤشر .مما يقلل من أهمية المكونين الآخرين .وجرى معالجة هذه المشكلة بالحد من سطوة الدخل على مؤشرات التنمية البشرية ، ليس فقط باستخدام تعادل القوة الشرائية ولكن أيضا باستقطاع أجزاء من الدخول المرتفعة فوق مستوى معين لذلك يقترح نصار صياغة مؤشر إجمالي للتنمية البشرية يتضمن ثلاث مجموعات من المؤشرات وهى تتعلق بحالة الفرد والمجتمع ، وكفاءة التنظيم المجتمعي ، واطراد التنمية .

ب- دراسة مدى صحة نتائج قياس التنمية البشرية:

والسؤال الذي يفرض نفسه الآن عند هذه النقطة من التحليل هو : ما مدى صحة نتائج قياس التنمية البشرية ؟ وبمعنى آخر هل يصلح دليل التنمية البشرية في بلد ما ؟ إن التنمية البشرية كمتغير اقتصادي واجتماعي له صفه تجريدية abstract فلا يستطيع الإنسان ملاحظته وبالتالي لا يستطيع قياسية مباشرة ، ومشكلات القياس للمتغيرات التي يصعب تقديرها كميا مشكلة معرفة في العلوم الاجتماعية.

وقد تبنى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP فكرة عمل مقياس أو دليل للتنمية البشرية ليمكن عمل تصور للمتغيرات المتصفة بالتجريد . وفي دراسة نويبلر Neupler المشار إليها آنفا حول دليل التنمية البشرية يتضح لنا أن تركيب مقياس أو دليل التنمية البشرية يعتمد على ثلاث مستويات للمفاهيم .

المستوى الأول يتضمن متغيراً يتصف بالتجريد ومن المصلحة عمل قياس لـه ، ولكن لا يمكن ملاحظته وبالتالي لا يمكن قياسه بطريقة مباشرة.

المستوى الثاني يتضمن جوانب وأبعاد معينة، يمكن عن طريقها تعريف وتحديد المتغيرات ذات الصفة التجريدية، ويمكن أن تدل عل درجة تحقيق الهدف بالنسبة للمتغير المجرد، غير أنه لا يمكن أيضاً قياسها بطريقة مباشرة.

أما المستوى الثالث من المفاهيم فيتضمن قيماً ومتغيرات يمكن قياسها ميدانيا . حيث يمكن ملاحظتها وتقديرها كمياً. والمتغيرات التي يمكن ملاحظتها، تصبح بالتالي مؤشرات لقياس القيم المجردة، وذلك عندما يمكن صياغة علاقة نظرية هامة تربط هذه الجوانب والأبعاد.

جدول رقم (٢)

تركيبة قياس دليل التنمية البشرية

متغير مجرد	التنمية البشرية			
جوانب يراد قياسها	طول العمر	المعرفة		مستوى المعيشة
مؤشرات القياس	العمر المتوقع عند الولادة	تعلم القراءة والكتابة	متوسط السنة الدراسية	متوسط دخل الفرد الحقيقي

وفيما يلي ندرس ونحلل مدى صحة نتائج قياس دليل التنمية البشرية، بمعنى محاولة استخدام هذا الدليل كتركيبة قياس ملائمة، من حيث تأصيل مفاهيم قياس التنمية البشرية، واختيار مفردات القياس ووضع المؤشرات وإجراء عملية التحويل غير الخطي ووضع معايير للقياس:

١- تأصيل مفاهيم قياس التنمية البشرية :

نقطة الضعف الرئيسية في دليل التنمية البشرية تدور حول عدم كفاية التأصيل النظري لتركيبة هذا أساس للتنمية البشرية . حيث نجد أن الدليل يستند إلى سلسلة من الفروض الضمنية والأحكام والتي تم مناقشتها أو تعليلها بدرجة كافية .وهذا ينطبق على اختيار المجالات أو الأبعاد والمؤشرات ووضع الأوزان وعملية وضع المعايير أو المقاييس.

٢- إذا كان مفهوم التنمية البشرية ، طبقا لرأى حامد عمار السابق ذكره، يمكن وصفة باستخدام أبعاد اقتصادية وسياسية واجتماعية وثقافية . فان دليل التنمية البشرية يستند فقط إلى أبعاد اقتصادية واجتماعية

بالتحديد طوال الأجل والعمر المتوقع وحاله التعليم ومستوى المعيشة . ولا يوجد تأصيل نظري يوضح اختيار هذه الأبعاد بالذات بينما أهملت الأبعاد السياسية والثقافية . وذلك بالرغم من أن احد تقارير التنمية البشرية من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يؤكد على أن التنمية البشرية تعد منقوصة بدون الحرية السياسية ومع ذلك فقد تم التنازل عن إدراج هذا البعد الهام فى تركيب مقياس دليل التنمية البشرية .

وفى سنه ١٩٩١ عرض برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP دليلا للحرية الإنسانية استناد إلى مؤشر قام بتطويره شارلس هومانا غير أن هذا توقف ولم يواصله برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بعد ذلك.

يضاف إلى ذلك أن اختيار مفردات المؤشرات لا يستند إلى تأصيل نظري أو عملي لذلك نجد على المثال أن قبول تقرير التنمية البشرية لمؤشر متوسط السنة الدراسية بعد تعديله لقياس جوانب المعرفة وتأسيسها على أركان هزيلة واهية بأن هذا المؤشر يتضمن قدرا من المعرفة والاتصال أكثر من معرفة أو الكتابة ، وبالإضافة إلى ذلك فأن التقرير لم يشرح إطلاقا كيف جرى حساب مؤشر متوسط السنة .

٣- وضع الأوزان للمؤشرات:

بالإضافة إلى مشكلة اختيار الجوانب والأبعاد لعمل دليل التنمية البشرية ، فأن وضع الأوزان لهذه الأبعاد والمؤشرات يركز أساسا على فروض ضمنية وأحكام قيمية . وبصورة مثالية ينبغي لأوزان طبقاً لدالة رفاهية تبين كم يساهم كل متغير فى دالة الرفاهية الاجتماعية الكلية . ولذلك فان وضع أوزان غير مرجحة بمقاييس محددة تحكميا وتعسفيا إلى حد كبير.

وبالرغم من ذلك ينبغي مناقشة لماذا قام تقرير التنمية البشرية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي باستخدام الأوزان الاسمية للأبعاد الثلاثة السابق ذكرها؟ وأكثر من ذلك فإنه يتضح لنا الأوزان الفعالة لمفردات الجوانب محل الدراسة، والتي يجري قياسها على أساس مجالات مختلفة للمؤشرات الجزئية، تتباعد بقوة عن بعضها البعض.

(جـ) أجراء عملية التحويل غير الخطي:

أن التحول غير الخطي لمتوسط دخل الفرد، والذي يدور حول ٥١٢٠ دولار أمريكي، يستند في تفسيره إلى تناقص المنفعة الحدية للدخل، وذلك لا يعكس لنا لماذا يتحول مستوى الدخل الأقل من هذا المبلغ بطريقة خطية؟ وبذلك لا ينبغي أن يوجد تناقص في المنفعة الحدية للدخل، أن طريقة وطبيعة الأسلوب اللوغاريتمي يتضمن أن الدخل أعلى من متوسط دخل الفرد،مما يعني ارتفاعاً هامشياً لإمكانيات الاختيار المتاحة أمام الناس، وبالتالي ينسحب هذا الاستنتاج إلى التنمية البشرية، وهذا لا يمكن إدراكه طالما استخدم هذا الدخل في رفع مستوى التنمية البشرية، وذلك مثلاً عن طريق الاستثمار في التعليم والصحة.

إن اختيار التحويل الخطي لمفردات المؤشرات الواردة في تقرير التنمية البشرية وهي توقعات العمر ومعرفة القراءة والكتابة ومتوسط السنة الدراسية لا يجري تفسيرها أو تأصيلها نظرياً أو عملياً، وبنفس المنطق السابق يمكن أيضاً تطبيق طريقة تناقص الإيراد الحدي لمجالات التعليم والصحة، وتوجد في الواقع دراسات عديدة في مناطق مختلفة من العالم المتقدم والمتخلف، ينخفض فيها معدل العائد الاجتماعي مع ارتفاع مستوى التعليم، لذلك يمكن تبرير استخدام متوسط السنة الدراسية كمؤشر، سواء بأسلوب خطي أو غير خطي.

(د) وضع معايير لقياس المؤشرات لأهداف وغايات متغيرة، وتبين هذه المعايير الحدين الأعلى والأدنى لقيمة كل مؤشر في مختلف البلاد، وبذلك أصبح دليل التنمية البشرية في وضع يسمح بتصنيف البلاد الواردة بالتقرير

حسب ترتيب معين، وبذلك يمكن توضيح درجة تطورها النسبي في مجال التنمية البشرية، أما القيم المطلقة لقيم دليل التنمية البشرية لا يمكنها بالتأكيد أن تقدم مقولة صحيحة عن مستوى التنمية، ولذلك لم تكن تلك المعايير وافية أو كافية لإجراء عملية مقارنة عبر فترة زمنية معينة، وقد اعترف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP بنقطة الضعف هذه، فجرى تطبيق قيم معيارية لجميع المؤشرات المستخدمة حيث يطابق الحدان الأعلى والأدنى القيم المتطرفة الحالية والمتوقعة، وذلك على المدى الطويل، ويمكن بذلك اعتبارها هدفاً ثابتاً، وهكذا أصبح من الممكن عمل مقارنة في فترة زمنية محددة، وأمكن لدليل التنمية البشرية أيضا قياس مدى تقدم التنمية في بلد معين.

٣- مدى صحة بناء دليل التنمية البشرية:

يعتبر تحديد مدى صحة تكوين دليل التنمية البشرية شرطاً هاماً آخر لقياس صحة نتائج القياس.

ويمكن تحقيق مدى صحة دليل التنمية البشرية بقدر المكان من خلال شموله جميع الجوانب والأبعاد، وأيضاً من خلال اختيار متغيرات للقياس ذات أهمية عملية، ونشرح ذلك فيما يلي:

(أ) مدى شمولية دليل التنمية البشرية:

إن الاحاطة بقدر المكان بجميع أبعاد متغيرات مجردة، سوف تساهم بطريقة أساسية في صحة نتائج القياس للتنمية البشرية. إن دليل التنمية البشرية يقيس التنمية البشرية بطريقة غير كاملة أو واقعية لما هو مطلوب، ذلك لأن هذا الدليل يقتصر على بُعدين فقط الأول اقتصادي والثاني اجتماعي، كما يعترف البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة بأن مفهوم التنمية البشرية أوسع كثيراً من مقياسه، وإذا لم تراعي الحريات السياسية وحقوق الإنسان فإن جوانب جوهرية للتنمية البشرية سيصيبها الإهمال، وبذلك لن يكون بناء دليل التنمية البشرية صحيحاً، وتضمن تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩١ دليلاً للحرية الإنسانية في ٨٨ بلداً، واستنتج أن ارتفاع مستويات الحرية الإنسانية تؤدي عموماً إلى ارتفاع مستويات التنمية البشرية.

إن بناء دليل التنمية البشرية يمكن أن يكون صحيحاً بالرغم من إهمال بعض الأبعاد خاصة إذا وجد ارتباط ايجابي مرتفع بين المتغيرات المطبقة والأخرى المهملة . وتوجد دراسة قام بها داسجوبتا حول أفقر ٤٦ دولة فى العالم وقد أوضحت على سبيل المثال أنه توجد علاقة سلبية بين نسبة التعليم ومقياس الحريات السياسية وحقوق الإنسان لذلك فأن دليل التنمية البشرية يتجه إلى المبالغة على الأقل بالنسبة لمجموعة الدول الأكثر فقرا ، وأيضا الدول التي يرتفع لديها نسبة تعلم القراءة والكتابة .

وعلى مستوى المقاييس التي يمكن ملاحظتها يمكن ملاحظتها يمكن القول بصفة عامة أنه لا توجد مؤشرات كاملة ذلك لان مفردات المؤشر لا تسمح بالاحاطة بأبعاد شاملة ومن هنا فان استخدام أكثر من مؤشر يرفع من صحة دليل التنمية البشرية خاصة إذا كانت هذه المؤشرات تكمل بعضها بعضا.

والجدير بالملاحظة أيضا أن دليل التنمية البشرية يشمل كل الأبعاد الثلاثة المطبقة على مؤشرين فقط ويوضح لنا ذلك أن الجوانب الخاصة بالتعليم من خلال المؤشرات المطبقة حيث يمكن الاحاطة بها بشكل غير كامل فكل مجتمع بحكم تطوره الاقتصادي والسياسي والاجتماعي لدية وضع للتعليم واكتساب المعرفة يورثه للأجيال التالية لذلك يوجد فى كل بلد نظام تعليمي له خصوصيته ويجرى تطويره وتعديله طبقا للظروف المحلية وأيضا استجابة للتطورات الإقليمية والعالمية وذلك ينطبق على التعليم العام الرسمي وتكوين مهارات العمل والتعليم الرسمي وغير الرسمي غير أن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة يستخدم

مؤشرات تتعلق بالتعليم والمعرفة .ولكم لا تجدها غلا فى نظام التعليم الرسمي فقط وفى هذا المقام يجدر بنا الإشارة إلى أنه فى كثير من البلاد يلعب نظام التعليم الغير رسمي دورا هاما . ففي كثيرا من البلاد ينتشر التعليم والتدريب المهني فى كثير من المصانع وأماكن العمل . ونفس المشكلة نجدها فى الدول النامية التي لديها قدرات تعليمية فى شكل نظام تعليم تقليدي ، مثل نظام "الكتاتيب" الذي كان مطبقا فى مصر وحفظ الثقافة العربية والإسلامية من الغزو الثقافي الأجنبي وكم من عبقري توقد ذهنه تحت يد سيدنا فى الكتاب أو قد يوجد نظام مكمل للتعليم الرسمي مثل نظام الجامعات الشعبية والذي كان مطبقا فى مصر . حتى نهاية الخمسينات وفى كثير من البلاد تلعب المنظمات غير الحكومية دورا أساسيا فى إنجازات التعليم غير الرسمي .إن دليل التنمية البشرية يهمل بذلك جزءا جوهريا للتنمية البشرية فى كثير من المجتمعات حيث أن اكتساب التعليم والمعرفة يوجد أيضا خارج نظام التعليم الرسمي.

ب- أهمية المؤشرات المستخدمة :

نجد أيضا مطلبا هاما لبناء مقياس البشرية وهو مدى أهمية المؤشرات التي يتم تطبيقها ذلك لان درجة تحقيق الهدف لأبعاد معينة مثل العمر والصحة ، يلزم قياسها مثلا بمؤشر طوال العمر المتوقع عند الميلاد والعمر المتوقع عند الميلاد يمكن حسابه بمعدل الوفيات . وهذا المعدل يكون محدودا فى درجة قبوله أو تعبيره عن الصحة والمرض أو الإعاقة أثناء الحياة ولذلك نجد هناك مقياسا هاما والذي يسمى بمقياس دالي DALY قام بتطويره البنك الدولي وهذا المؤشر يقيس سنوات الحياة بدون أمراض أو إعاقة ، بينما طريقة دالي لقياس معدل الوفيات تتضمن أيضا وزنا مرجحا للعمر ، فان هذه الطريقة تستخدم أوزانا مرجحة ومختلفة نسبيا للعمر ، فيكون الحكم أيضا مختلف بالتالي ، وذلك لم يقبله البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة فى ظروف معينة فضلا عن ذلك فانه يجب وضع أوزان مرجحة للمؤشرات المستخدمة لقياس المعرفة بطريقة جادة . إن دليل التنمية البشرية يجعل نسبة التعليم :نسبة ٩/٢ ومتوسط السنة الدراسية ٩/١ وهذه الأوزان تتضمن عملية تعليم رسمية ، كما أن المهارات المهنية والمعارف العامة تكتسب أيضا فى نظام التعليم الرسمي ، ولكن معرفة القراءة والكتابة ليست هي النتيجة الوحيدة لهذه العملية بل يضاف إليها آثار أخرى معرفية وغير معرفية ، تساهم بلا شك فى التنمية البشرية . وتبين لنا دراسة قام بها معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية United National Research Institute For Social Development (UNRISD) إن معدل وفيات الأطفال لها معدل ارتباط سلبي مع عدد سنوات التعليم ، ولكنها ليس لها معامل ارتباط سلبي مع تعلم القراءة والكتابة . وبالنسبة لأهمية السنة الدراسية للتنمية البشرية ينبغي أن يستكمل هذا المؤشر بأوزان مرجحة أعلى فى دليل التنمية البشرية.

جـ - الخصائص الواجب توافرها فى المؤشرات:

المؤشر الاجتماعي أقوى فى المضمون وأقوى فى الدلالة من الإحصاء الاجتماعي ، حيث يعبر عن ظواهر اعم من الشيء الذي يقيسه مباشرة ، ويمثل قياسا كميا لظاهرات اجتماعية ، وينصب على الوقائع أو الأحداث الموضوعية والمؤشرات عادة ما يفترض أنها جزء من كيان اكبر قد يكون نموذجا للنظام الاجتماعي أو نظاما للمعلومات الضرورية لاتخاذ القرارات ولصياغة مؤشرات للتنمية توجد لذلك مبادئ عامة ، يرى العيسوي أن أهمها وجوب تغطيتها للتغيرات الهيكلية ، وتشمل موضوعات لم تكن محل قياس إحصائي أو يصعب قياسها كميا أو التوصل إلى مقياس عام يحيط بمختلف جوانب الظاهرة ويغطي محاور التنمية بوسائلها

وغاياتها وينبغي تفسير أي مؤشر في سياق الإطار العام لمجموعة المؤشرات والتفاعلات الممكنة بينها ويحبذ عدم التوسع في عدد المؤشرات وأن تصاغ مؤشرات التنمية ابتداء بغض النظر عن مسالة توفر البيانات وبالإضافة إليها بتطبيق مؤشرات تتميز بأنها تستجيب بحساسية واضحة للتحولات التي تطرأ على المتغيرات المجردة ومن جهة أخرى تمتلك الكفاءة للتميز بين البلاد بطريقة واضحة ولكن مدى حساسية مؤشرات قياس المتغيرات المجردة ؟ إن التعديلات في مستويات التنمية البشرية لبلد ما ينبغي أن يكون شاملا وبدون انقطاع زمني. وينعكس ذلك في دليل التنمية البشرية إلا انه لا ينطبق على بعض المؤشرات فنجد أن إحصائيات معدلات الوفيات ونسبة التعليم تجرى في معظم الدول النامية بعمل استبيانات أو بحث بالعينة . والذي يجرى بطريقة غير منتظمة وعلى فترات زمنية متفاوتة ويمكن عمل إسقاطات للمتغيرات باستخدام بعض النماذج والتي تخضع لزيادة مستوى التعليم وأيضا انخفاض معدل الوفيات والتغيير الحقيقي في دليل التنمية البشرية يأتي أولا بعد القيام بتجميع بيانات جديدة لعمل دليل التنمية البشرية.

علاوة على ذلك فان متوسط عدد سنوات الدراسة للكبار يعتبر متغيرا على السكان الأكثر من ٢٥ سنة ولذلك فان ارتفاع مستوى التنمية البشرية بالنسبة للأجيال الناشئة وعمرها أقل من ٢٥ سنة تنعكس في انقطاع زمني حتى ٢٠ سنة كما يتبين من تقرير التنمية البشرية . إن تطبيق ذلك على مجموعة عمرية أخرى أو استخدام متغيرات متدفقة مثل نسبة التعليم سترفع من درجة حساسية واستجابة دليل التنمية البشرية كما ستبين لنا التنمية البشرية دون فجوات زمنية طويلة.

ولتوضح مدى تباين أو اختلاف خواص المؤشرات ، نقول إن هذه الخاصية يجب توفرها في المؤشرات وهي لا تتوافر في مؤشر التعليم أو متوسط دخل الفرد فمثلا قد يصنف فرد على انه متعلم بينما قدراته ضعيفة في القراءة والكتابة لذلك نجد إن هناك نوعية مختلفة لمعرفة القراءة والكتابة لا يجرى الاهتمام بها وتصديق لذلك توضح دراسة ميدانية أجريت في ٢٦ دولة إن نسبة التعليم فيها تتراوح مابين ٩٣% و ٩٩% بينما في معظم دول منظمة التعاون والتنمية OECD لم تجمع بيانات حول مستوى تعلم القراءة والكتابة وقدرت بنسبة ٩٩% بطريقة جزافية لذلك فان نحو ٨٨% من الثلث الأعلى في تقرير التنمية البشرية يتباين في معيار لقيمة المؤشرات يتراوح بين ٠,٩٨ –٠,١ ونسبة التعليم بذلك يكون لها قدرة محدودة على خاصية التباين أو التمييز وبالإضافة إلى ما سبق فان عملية التحول غير الخطى تؤدى إلى إن يكون متوسط دخل الفرد والذي يعتبر أحيانا أعلى من المتوسط العالمي يجرى معالجته بشدة بمعدل خصم شديد لدرجة إن القيم تعتبر متباينة قليلا . ولذلك فان دليل التنمية البشرية ليس في وضع يمكنه توضيح التباين في درجة التنمية بين مجموعات الدول الصناعية ، والدول الصناعية الجديدة ودول التحول الاقتصادي في وسط وشرق أوربا والمؤشر يمكن فقط أن يميز بين مثل هذه المجموعات والدول النامية.

٤ – نحو مدرسة فكرية للتنمية البشرية :

خلصنا في القسم السابق من الدراسة إلى إن صحة نتائج قياس التنمية البشرية لم تبلغ درجة مستقرة أو مثالية فمازالت في حاجة إلى التعديل والتنقيح كما أنها مازالت تفتقد إلى التأصيل النظري والشمولية ومعالجة كل المتغيرات الهامة أن تتميز بالحساسية والقدرة على توضيح التباين في المتغيرات التي يجرى قياسها والسؤال الذي يطرح نفسه الآن هو إذا ما كان دليل التنمية البشرية يصلح بوضعه الراهن للتطبيق

أم انه ينبغي تركه أو الاستغناء عنه ؟ فى الحقيقة إن ما حدث فى العقد الماضي من تراكم فكرى ومعرفي فى مجال التنمية البشرية يجعلنا لا نخطئ القول بأن هناك مدرسة جديدة ومتميزة فى الفكر التنموي وهي مازالت فى دور الإنشاء ولم تكتمل بعد دعائمها وبنيتها الداخلية ويمكن القول إن مدرسة التنمية البشرية ستكتمل وتستقر فى مجتمع المعرفة الكوني . ومن هنا فانه فى تقديرنا وبالرغم من جوانب القصور النظري والعملي فى مؤشرات التنمية البشرية حاليا ، إلا أنها جديرة بالتطبيق وفى التطبيق الفعال ستتضح فعالية مؤشرات التنمية البشرية وتستقر مفاهيمها.

ويمكن تحسين منهجية قياس التنمية البشرية فى كثير من الجوانب خاصة وانه مع مرور الوقت يحدث تطوير لبناء مقاييس التنمية البشرية وصقلها وأيضا تطوير قواعد البيانات والمعلومات التي ترتكز عليها وبذلك ستتكون الإدارة وتتوفر الإمكانية لرفع درجة صحة نتائج قياس التنمية البشرية . والجدير بالتفكير أيضا إن مؤشرات التنمية المطبقة حتى الآن مازالت هي أيضا تعانى نقاط ضعف وصعوبات نظرية وعملية ومنهجية .

٥- مقومات تطبيق التنمية البشرية :

يحاول واضعو تقرير التنمية البشرية فى مصر الاستيعاب المحلى لتوجهات تقارير الأمم المتحدة للتنمية البشرية على مستوى جمهورية مصر العربية . وإضفاء الصفة العلمية على مفهوم التنمية البشرية ومن هنا يقترحون عدة مقومات لتطبيق التنمية البشرية . ويمكن إيجاز هذه المقومات فيما يلي :

١- التعرف على الصورة القائمة للتنمية البشرية فى مصر وتحديد أبعاد وتقييمها على أساس مستوي قياسها : دليل التنمية البشرية ، ومجموعة المؤشرات التفصيلية.
٢- توفير قاعدة بيانات جيدة تعكس التنمية الاقتصادية والاجتماعية .
٣- تحديد أهداف ومقاصد التنمية البشرية
٤- تقدير تكاليف بلوغ أهداف التنمية البشرية.
٥- تمويل أهداف التنمية البشرية.
٦- تعبئة الموارد المحلية.

٦- شروط نجاح استراتيجية التنمية البشرية:

بمراجعة تقارير التنمية البشرية التي يصدرها البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة UNDP منذ ١٩٩٠ نجدها تشير دائما إلى اختلاف مستويات الأداء بين الدول التنمية البشرية . وذلك سواء فى الدول النامية أو المتقدمة . وفى دراسة تطبيقية على دول نامية فأفريقيا واسيا وأمريكا اللاتينية لمعرفة أسباب نجاح استراتيجيات التنمية البشرية فيها . استنتاج مؤداه إن هناك عدة طرق تؤدى إلى نجاح التنمية البشرية ولا يوجد طريق وحيد ينفرد بذلك غير أن احد الشروط الضرورية لنجاح التنمية البشرية يتمثل فى زيادة دور المرآة اقتصاديا واجتماعيا . وطبقا لهذه الدراسة هناك ثلاث أبعاد هامة لنجاح التنمية البشرية وهى كما يلي:

١- معدل نمو اقتصادي جيد مصحوب بتوزيع جيد للدخل وأداء جيد لقطاع الخدمات الاجتماعية.
٢- أحداث نمو اقتصادي متوسط مصحوب بتوزيع جيد ومناسب للدخل والإنفاق العام.
٣- تركيز أقوى على الإنفاق الاجتماعي وأولوياته حتى لو كان مصحوبا بنمو اقتصادي ضئيل ، غير إن ذلك يستلزم إن يكون نسبيا مصحوبا بتوزيع أفضل للدخل.

المحور الثاني

الدور المستقبلي للمنظمات التربوية والتعليمية في التنمية البشرية

اتسمت الفترة من بداية ثمانينات القرن العشرين بعدد من التغيرات ذات الشأن في البيئة العالمية مثل عولمة الاقتصاد، والنمو المتزايد في عدم الاستقرار الاقتصادي والمالي في العالم، وعمليات التحول إلى اللامركزية والخصخصة والتي ساهمت في مضاعفة بؤر صنع القرار خارج وزارة التعليم. وكل هذه التغيرات قد ألزمت المخططين التربويين وصناع القرار بإعادة النظر في ممارساتهم التخطيطية وتعديلها، لتضع موضع النظر والاعتبار أهدافاً وسياسات وأفعالاً لمشاركين آخرين في العملية التعليمية. ولسوف يناقش الفصل الحالي في الجزء الأول منه التغيرات التي طرأت على البيئة التربوية بما فيها تحديث الدولة وما أدى إليه من شكل جديد لتدخل الدولة. والجزء الثاني يستعرض جدول أعمال واضعي السياسات التربوية في هذا الموضوع. ويستعرض الجزء الثالث من هذا الفصل تداعيات مثل تلك التغيرات وأثرها على التخطيط التربوي، ويمكن صياغة ذلك في السؤال الآتي: ماذا يعني التخطيط اليوم وكيف يتطور ويرتقي؟ ولسوف نستعرض على وجه الخصوص تداعيات وتوابع التخطيط القائم على الحوافز على الرغم من أننا سوف نفرد لهذا الموضوع ما يفصله في الفصول القادة.

١ - التغيرات في البيئة التربوية:

١-١ عولمة الاقتصاد

إن من بين أعظم التغيرات في البيئة العالمية منذ بداية ثمانينات القرن العشرين ماهو مرتبط بذيوع المعلومات السريع عبر تكنولوجيا الاتصالات الجديدة. وهذا الانتشار الواسع للمعلومات مع عملية تحرير التجارة وإخراج حركة رأس المال من فلكها التي اعتادت أن تدور فيه قد أدى إلى تحول مستطير واسع النطاق في رأس المال وتدويل الإنتاج وعولمة الاقتصاد.

إن عالماً تقالّت فيه الحواجز والعوائق وأصبحت فيه الآن المعلومات الخاصة بالكلفة الاقتصادية للعمل وجودة العمالة متاحة بمجرد الطلب قد مكنت التكنولوجيا الجديدة من لامركزية الإنتاج بالجملة أو التجزئة (مثل الإنتاج الروتيني) وإعادة نشر مواقع الإنتاج في الأقاليم والمناطق منخفضة الدخول والأجور، وذلك في الدول التي تتوافر فيها العمالة الرخيصة، المرنة والمدربة بشكل مستمر ومتزايد. إن توابع ونتائج مثل تلك الاتجاهات على التوجهات الاقتصادية للدول وسوق العمل بعيدة الأثر والمدى؛ ولكنها تختلف باختلاف الإقليم المعني. وفي الدول المتقدمة اختفت الكثير من الوظائف التي لا تحتاج إلى مهارات وأصبح الإنتاج إما آلياً أو يعاد انتشاره وتوزيعه على المناطق التي تتوافر فيها العمالة رخيصة الأجر، مما أدى إلى رفع مستويات البطالة أو خفض إعداد الوظائف وإلى تهميش الفئات المتعلمة تعليماً أقل مستوى.

أما في اقتصاديات الدول النامية والدول الانتقالية-من جانب آخر- ففتح الباب إلى آمال وطموحات جديدة؛ ذلك أن الاستثمارات الأجنبية لم تعد تعتمد على وجود الموارد الطبيعية في مثل تلك الدول كما كان من ذي قبل؛ ولكنها صارت الآن تعتمد اعتماداً متزايداً على مدى إتاحة الموارد البشرية المؤهلة والمرنة.

وفي دول شرق وجنوب شرق آسيا أدى إدخال التكنولوجيا الحديثة وتدويل الاقتصاديات وتحريك الأسواق المالية إلى الدخول في حلقة مفرغة من النمو السريع في الصادرات والإنتاج وهو زيادة

مضطردة؛ بيد انها منخفضة في إنتاجية العمالة ورفع مستوى توفير الوظائف وفرص العمل. وهذه العملية المدعومة بسياسة مناسبة للاقتصاد المركزي من جانب وبسياسة التدريب والتعليم المتطلعة إلى المزيد من التحسن من جانب آخر قد فتحت الطريق إلى فرص من النمو والزيادة المضطردة التي لا نهاية لها. وفي مناطق أخرى من العالم مثل أمريكا اللاتينية واقتصاديات الدول الانتقالية أدت إلى زيادة النمو الاقتصادي وتوفير فرص العمل. وكما سوف نناقش لاحقاً، فإن عملية التكيف مع العولمة قد كبحتها ببرامج التكيف الهيكلي وبرامج تسوية الديون الثقيلة. وفي مثل تلك الدول توجد أعداد من المتعلمين والمدربين تدريباً عالياً من القوى العاملة والذين يعملون في قطاعات اقتصادية متنافسة ويستمتعون بوظائف عالية الدخل في مقابل أعداد أكبر من الأفراد العاطلين والفقراء في المجتمع. وقد استبعدت الفئة الأخيرة من عملية التحديث، وقد زادت أعدادهم بشكل حدا مما قد جعلهم يصبحون هدفاً حقيقياً للاهتمام والرعاية.

إن تداعيات وتوابع مثل تلك الاتجاهات على التخطيط التربوي متعددة الجوانب والتشعبات:

- فلا توجد أدلة في استطاعتها البقاء بعيداً عن الثورة الحالية التي أحدثتها تكنولوجيا المعلومات. إن الاستثمار في مجال التعليم والتدريب وفتح باب الخدمات التعليمية لكل أفراد المجتمع وتحسين جودة التعليم وضمان توفير حد أدنى من المعرفة للجميع باتت جميعها ضرورة ملحة لابد منها لأي دولة حتى تبقى على قدر من التنافس في اقتصاد عالمي سريع التطور والتغير.

- ومن الأمور التي تتزايد صعوبتها بشكل مضطرد القيام بتقديرات محددة لأعداد الأشخاص الذين تحتاجهم الدولة في المهن والوظائف والقطاعات الاقتصادية المختلفة. فالاقتصاد غير ثابت تماماً في بعض الدول؛ وفي البعض الآخر، فإن التغير التكنولوجي سريعاً جداً، حتى إن العديد من الوظائف من المتوقع أن يختفي أو يتم تعديله بشكل كامل إلى حين أن وظائف جديدة سوف تظهر إلى حيز الوجود. وعلى نحو أكثر واقعية، يتعين زيادة قدرة النظام التعليمي على التكيف والموائمة بدلاً من توقع زيادة في القدرة على التنبؤ بالاقتصاد. إن أهم مصطلحين يظهران في التربية هما "الجودة"، "والمرونة"، ويجب ألا يتم تدريب الشباب الآن للعمل في وظائف معينة، ولكن الواجب أن يتم إعدادهم للعمل في سلسلة من الوظائف، فهم في حاجة لتناول المعارف الضرورية والمهارات الخاصة والاتجاهات التي تسمح لهم بالتعلم أثناء المهنة والاستمرار في التعلم طوال حياتهم المهنية كما هو مطلوب. إن توفير تعليم عالي الجودة واسع التنوع متبوعاً بفترة قصيرة من التدريب يعد مفتاح المرونة كمتطلب من متطلبات التوافق مع المستقبل وضرورياته.

إن تكامل العالم بفضل تكنولوجيا المعلومات ليس له فقط تداعيات اقتصادية بل يترتب عليه نتائج ثقافية وسياسية أيضاً. فمن الناحية الثقافية يميل التليفزيون ووسائل الإعلام بصفة عامة إلى نشر ذات الرسالة المشبعة تماماً بالقيم والمعايير الثقافية الغربية. وبالمثل تميل اللغات نحو التوحد، فقد أصبحت اللغة الإنجليزية هي وسيط الاتصال العالمي؛ وفي حين أن عملية تكامل العالم من خلال ثورة تكنولوجيا المعلومات تستمر إلا أننا نلاحظ في كثير من بقاع العالم المختلفة تجليات عديدة لمشكلة الهوية من جانب الدول والمواطنين، وتضاعف الصراعات الداخلية بين الجماعات العرقية المختلفة وفي عودة إلى الممارسة الدينية الأصولية، وظهور ظاهرة أكثر عمومية تكمن الانطواء على الذات مع تزايد النزوع نحو الحماية المحلية.

في حين أن السلام يبدو اقل احتمالية في حدوثه من حقبة الحرب الباردة فإن الحرب تبدو أكثر احتمالية في حدوثها (Delors, UNESCO ١٩٩٦) والأمل بالطبع يكمن في ان يكون للانتشار السريع لاسيما لاستخدام تكنولوجيا المعلومات أثر في زيادة شعور المواطنين بالديموقراطية Democratizing citizens، وذلك إذا ألم المواطنون على نحو أفضل بما يدور حولهم وفي بلادهم من أحداث، وكذا في أماكن غير بلادهم، وأن يستخدموا المعلومات التي يحصلون عليها من خلال الراديو والتليفزيون والانترنت لمواجهة حكوماتهم (Washington, ١٩٩٦). وعلى أية حال فإنه لمثل تلك الاتجاهات توابعها على التربية والمناهج على وجه الخصوص؛ وعليه، يجب أن يتم التأكيد على تدريس مثل تلك المهارات مثل تعلم كيف يعيش العالم سوياً، والتفاهم مع الآخر، والتواصل معه، ومعرفة اللغات وبعض القيم مثل التسامح واحترام الآخرين واحترام ثقافة السلم.

١-٢ الضغوط المالية والقيود على الميزانية.

إننا مطالبون بتوفير مستوى عالٍ من الموارد حتى نتوسع في نشر خدمة التعليم لمختلف الأفراد وحتى نزيد من جودة التعليم والتدريب ونحارب التهميش. ويحدث هذا في بيئة يكون فيها النمو الاقتصادي راكداً أو عقب عدة سنوات تلت الركود الاقتصادي وتزايدت فيها حالات العجز في الميزانية في العديد من الدول، فإن توفير تلك الموارد غالباً ما يكون أمراً بعيد المنال أو ليس في مستطاع الحكومات من الناحية المالية. إن عولمة الاقتصاد، وحاجة الدول إلى البقاء في وضع يسمح لها بالتنافس مع غيرها وفي بعض الأحيان حاجة بعض مؤسسات مالية عالمية إن تظل قادرة على التنافس، تعد جميعها ضغوطاً على الحكومات لأجل تبني بعض السياسات المتحررة في النظم الاقتصادية المركزية، وهو ما يعني تخفيض انفاقات الحكومة وتقليل حالات عجز الميزانية. وفي جميع أنحاء العالم أصبح تخفيض انفاقات الدولة هو القوة المحركة للسياسات الاقتصادية في الاقتصاديات النامية والمتقدمة سواءً بسواء، ولهذا أثر بالغ على الموارد المتاحة للتعليم.

ولقد تضررت دول أمريكا اللاتينية والدول الإفريقية على وجه الخصوص من الأزمة الاقتصادية التي اعترت العالم في حقبة الثمانينات. وهذه الأزمة، والديون التي تراكمت عبر السنين، والسياسات الاقتصادية الجديدة التي تم تبنيها على أثر تلك الظروف لأجل استعادة الاستقرار الاقتصادي، أدت إلى تخفيضات حادة في الموارد العامة وفي التمويل الحكومي المتاح للتعليم. وحتى يمكن للحكومات أن تمول برامجها الطموحة لمستوى التعليم الأساسي والتي تم تبنيها عقب مؤتمر جومتيان ١٩٩٠ Jomtien conference، فقد اضطرت الحكومات لإعادة توزيع الموارد المالية في الميزانية العامة؛ حتى إن إعادة التوزيع قد اعترى أيضاً الميزانيات الخاصة بالتعليم. فقد تم تخفيض الأموال المخصصة للتعليم الفني والمهني والتدريب، وميزانيات التعليم العالي، وما تم اقتطاعه من هذه الميزانيات تحول إلى التعليم الأساسي وذلك على حساب جودة التعليم في المستويات الأخرى؛ وبالتالي تعريض المطامح بعيدة المدى للبلاد للأخطار.

وقد نوعت معظم الدول في مواردها التمويلية للتعليم الأساسي؛ إذ طلبت من أولياء الأمور والمجتمعات المحلية إن يساهموا بصور متنوعة، على سبيل المثال، في إنشاء المدارس، وتم إدخال مصروفات تعليمية في المؤسسات التعليمية الحكومية العامة في البلاد في مستوى التعليم بعد الأساسي. وقد ألزمت الدول

أصحاب الأعمال التجارية الخاصة للمساهمة في تمويل التعليم والتدريب الفني من خلال جداول ضريبية معينة أو من خلال تشجيعها لتولي عملية تدريب العمالة الخاصة التي تحتاجها هذه الأعمال. ولتعويض ما يخسرونه من موارد، فإن مؤسسات التعليم المهني والتعليم العالي تنخرط الآن وعلى نحو متوسع في أنشطة إنتاجية أو في بيع خدماتها (المعونة الفنية- التدريب) للأعمال التجارية والمجتمعات المحلية التي توجد في نطاقها هذه المؤسسات.

ويتم الآن الارتقاء بالمدارس الخاصة ومراكز التدريب المملوكة للأفراد على كل المستويات بما في ذلك مؤسسات التعليم العالي في العديد من الدول. وبالإضافة إلى تخفيض عبء الحكومة وميزانيتها يقال الآن إن خصخصة التعليم خلق أسواقاً متنافسة في التعليم والتعلم، وهو أمر له أثره في تحسين استخدام الموارد، وسد حاجات كل الأفراد على تنوع مشاربهم، والعمل لصالح مساءلة تلك المؤسسات عن الأفراد المتعاملين معها. وعلى الرغم من أن مثل تلك النتائج تحتاج إلى مزيد من التجريب والإقرار، إلا أن خصخصة التعليم من حيث تمويله و/ أو السيطرة عليه أمست اتجاهاً ذا بال.

وفي حين أن المزيد والمزيد من الأفراد والمؤسسات يساهم الآن في تمويل التعليم إلا أن ضرورة التأكيد على ربط قيمة التعليم بالقيمة المالية، وكذا الضغط للسماح بالمزيد من المشاركة في صنع القرار من مختلف المساهمين في تمويل التعليم تزايدتا كذلك. ويتعين على وزارات التعليم- رغم مساهمتها غالباً في تمويل قدر كبير من المدرس العامة وأحياناً المدارس الخاصة- أن تشارك المسؤولية في صنع القرار مع الأطراف الأخرى المعنية. وفي إطار الحكومة نفسها يجب على هذه الوزارات أن تتفاوض بشكل شرس مع الوزارات الأخرى مثل وزارة المالية من أجل الميزانيات المخصصة لها ومع لجنة الخدمات المدنية لإدارة المعلمين، ومع وزارات التخطيط لإدارة الأبنية التعليمية والوسائل التعليمية، ولكن في كثير من الدول قد كبلت أيدي وزارات التعليم وأصبح هامش المناورة مع الوزارة والهيئات الأخرى المعنية هامشاً، ضيقاً للغاية.

وأخيراً، ولكن على ذات القدر من الأهمية، تزايدت أهمية الهيئات التمويلية الإقليمية، والدولية، والمشاركين في عملية التمويل الذين لا غنى عنهم في عمليات تمويل تطوير التعليم. ولكن في بعض الحالات فإن نتائج هذا الاتجاه على التخطيط التربوي وعلى عملية صياغة السياسات بصورة أكثر عمومية أصبحت مدمرة. فبعض الهيئات تفرض جداول أعمالها عن طريق جعل دعمها المالي مشروطاً ببعض الشروط المعينة دون الانخراط في أي حوار مع الحكومة والجهات المختلفة القائمة على التعليم في الدولة المضيفة. وبعض الدول قد تحولت أيضاً من التخطيط إلى التسويق وتبنى البرامج المختلفة أو المشروعات المقترحة والممولة من جهة التمويل(Samoff, ١٩٩٤) وهذه الظاهرة من المحتمل إن تستمر للعديد من السنوات ما لم تدعم هذه الدول آليات التخطيط الخاصة بها وتطور أطرها السياسية وتدعم قدرتها على التفاوض في سياستها.

١-٣ إصلاح الدولة.

إن عنصراً آخر مهماً في البيئة التربوية هو الإصلاح والتحديث الذي يعتري الكثير من الدول، حيث فقدت الحكومة المركزية الكثير من إمتيازاتها التي كانت تتمتع بها قبلاً.

فمن ناحية تآكل الرقابة الحكومية التي فرضتها الحكومات على السياسات القومية بشكل متزايد عن طريق عولمة الاقتصاد وتكامله في إطار أوسع من التجارة العالمية والتكتل الاقتصادي. إن السياسات المالية والنقدية تعتمد إلى حد كبير على الظروف الاقتصادية العالمية ولاسيما في تلك الدول التي تتعرض لحركات من الصعب التنبؤ بها في الأسواق المالية[1]. وهذه هي الحال بصفة عامة مع سياسات العمل والرعاية الاجتماعية ولها ما لها من التداعيات المرتبطة بتزايد الفقر وتهميش بعض جماعات معينة في المجتمع واندلاع العنف. إن تكامل الدول في إطار أوسع من التجارة والتكتل الاقتصادي له توابعه كذلك في تقليل هامش المناورة في العديد من الدول.

فمن ناحية أخرى، فإن كفاية الدولة أصبحت الآن محل شك، بل وفي بعض الأحيان، كانت ينظر إليها بجدية داخل الدول. ففي أعقاب الحرب العالمية الثانية أو إبان عصر الاستقلال تولت الحكومات في الدول النامية المسؤولية في المجال الاجتماعي والاقتصادي وهو ما يشمل إيجاد أعمال ومشروعات تجارية خاصة وإدارتها بشكل مباشر. وعلى مر الأعوام، أصبحت هذه النظم بيروقراطية الطابع إلى حد بعيد، صارمة وغير فعالة بصفة عامة. وفي الدول المتقدمة أيضاً تتهم النظم البيروقراطية الآن بأنها استطلاعية ثقيلة وبطيئة. إن مضاعفة أساليب المراقبة والضوابط المنظمة وأعباء الاتفاقات الاجتماعية التي وصلت الآن إلى مستويات ليس بمستطاع احد أن يتحملها هي عوامل من المحتمل أنها تعوق روح المبادرة. إن الفشل في استعادة النمو الاقتصادي، وتقليل انتشار البطالة، وتخفيف شدة الفقر كشفت النقاب عن جوانب القصور في دولة الرفاهية.

وأخيراً وضعت مشروعية الدولة موضع الشك في أحيان كثيرة ليس في الدول التي تعوزها الديموقراطية الحقة فحسب، بل أيضاً في المجتمعات التي ينخرط فيها علية القوم من كبار رجال الإدارة العليا لشئون الدولة، ليس في مجال إدارة الدولة فقط، بل في المجالات الحيوية في القطاع الخاص. وقد أدت مثل تلك الاتجاهات بالعديد من الدول إلى اللجوء إلى عمليات الإصلاح والتحديث ويتم ذلك من خلال التحول إلى الديموقراطية والخصخصة وإدخال أشكال جديدة من صور التدخل الحكومي في هذه الشؤون مثل التفويض، والتعاقد والشراكة. إن تزايد الاتجاه إلى اللامركزية في المسؤوليات لدى المستويات الحكومية الدنيا يحدث في كل قطاعات الأنشطة المختلفة كمحاولة لتحسين فاعلية حكم الدولة وإعادة توزيع السلطة بين العناصر المختلفة القائمة على تنفيذ سياسات الدولة. ووفقاً لمبدأ التبعية (Principle of subsidiary)، لا يجب أن تدير الحكومات المركزية الشؤون التي يمكن أن تدار على نحو أفضل إذا كان يمكن إدارتها في مستويات إدارية أدنى بشكل فعال، وهذا المبدأ وسيلة جيدة كذلك بالتعامل مع الكثير من المشكلات الاجتماعية التي لم تعد الحكومة المركزية تشعر بقدرتها على مواجهتها والتغلب عليها.

وقد بدأت عملية لا مركزية الإدارة في الإدارة التعليمية غالباً كوسيلة للتعامل مع الأزمة المالية التي واجهت التعليم. فالحكومات المركزية في مواجهتها للقيود الشديدة على الميزانية قد ألقت بعبء تمويل

---

(١) مثل هذه الحالة تتجسد في دول أمريكا اللاتينية مثل تجربة المكسيك والأرجنتين والتي اتضحت بين عامي ١٩٩٤ و١٩٩٥.

التعليم الثانوي، والأولي، على الأقاليم والسلطات المحلية.وقد برزت لا مركزية الإدارة أيضا بالحاجة إلى تصحيح حالات عدم الفاعلية التي اعترت الإدارة المركزية والتي تتسم إلى حد بعيد بالبيروقراطية والبعد عن المدارس حيث مسرح الحوادث . وقد أعطيت المستويات الدنيا من الحكم والإدارة ، السلطة والمسؤولية فى إدارة المدارس . كما أن لا مركزية الإدارة لها -مع ذلك- معان كثيرة فى دول كثيرة ،ويعتمد الاختلاط فى المفهوم على كم السلطة الذي يتم تحويله ، وعلى نوعية الجهة المحول إليها هذه السلطة ، وفى بعض الأحيان ، تقتصر عملية نقل السلطة على حدود ضيقة وتحدث فقط ، لأنها تفيد مستويات أقل من الإدارة فى نسيج وزارة التعليم (نزع تركيز السلطة). وفى حالات أخرى ، يتخذ تحويل السلطة شكل التنازل المسؤولية إلى وحدة قومية فرعية تابعة للحكومة مسؤولة عن المجتمع المحلى .وكثير من الحكومات المحلية التي طلبت إليها أن تمول المدارس انتهزت فرصة المساهمة بقدر أكبر فى إدارة هذه المدارس .

وهذا التغيير فى الاتجاهات يجب أن يوضع فى سياق تقدم الديموقراطية على مستوى عالمي ، فالمواطنون والآباء والأحزاب وممثلو الشعب فى المحليات ينادون جميعا بمزيد من الانفتاح ومزيد من الشفافية ومزيد من الاشتراك فى إدارة المؤسسات التي يقومون على تمويلها .

ولا تخلو لا مركزية الإدارة من المشكلات ،ذلك إن الأقاليم الغنية والمجتمعات المحلية الثرية أسرع من غيرهما فى انتهاز الفرص الجديدة حين تلوح فى الأفق ، فهم يفتتحون المزيد من المدارس على المستوى الأولي والثانوي ويوفرون الهيئة التدريسية اللازمة ، وكذا الموارد اللازمة لتطوير المناهج الجديدة ، وعندما يطلبون الموارد من السلطات المركزية فإن لهم قوة أوى وأشد على التفاوض . وبدون وجود تنسيق ملائم من جانب الحكومة المركزية فإن عملية لامركزية الإدارة غالبا ما تؤدى إلى مزيد من الخلافات والانشقاقات الحادة .فعملية اللامركزية بالنسبة للمستوى الإقليمي لا تؤدى آليا إلى المزيد من التجديدات اللامركزية الكبرى ــ فمثل تلك الأعمال تعتمد فى أكثرها على المدارس ــ كما لا يمكن ترجمتها إلى صور من الإدارة الفعالة ، فكثير من الأقاليم ينقصها بشدة المهارات الإدارية ، وهو الأمر الذي يستغرق وقتا حتى يمكن تدريب إداريين على المستوى المحلي . وأخيرا لا يوجد ما يضمن أن السلطات الإقليمية والمحلية لن يغريها نمط معين من العملاء مما يترتب عليه إتاحة المناصب والوظائف للأصدقاء السياسيين وليس لأولائك الذين تم تدريبهم إداريا للعمل فى مضمار الإدارة .

إن شكلا متطرفا من أشكال اللامركزية يحدث عندما يتم تحويل السلطة إلى شركة قطاع خاص أو فرض بعينه ،فالخصخصة يمكن أن تؤدى أيضا إلى حالات صارخة وقوية من عدم المساواة إذا لم تتخذ ثمة إجراءات تعويضية مناسبة .

إن منح قدر مناسب من الاستقلال المالي والإداري للأفراد أو المؤسسات، وخصخصة الإدارة المدرسية مع إبقاء تمويل الحكومة للمدارس العامة والدخول فى شراكة مع ممولين آخرين للتعليم فى خارج الحكومة (مثل المنظمات الدينية والمنظمات الغير حكومية وقطاع الأعمال وغيرها) هو الأسلوب الذي تلجأ إليه الدولة الحديثة بشكل متزايد للتدخل فى السياسات التعليمية . وتوجد كثير من التجارب العديدة مثل تعاقد الحكومات المركزية مع الإقليم أو السلطات المحلية أو المنظمات الغير حكومية أو ممولي التعليم

الخاص أو قطاع الأعمال حيث يتم فى هذا التعاقد وبموجبه أن تقدم مؤسسات التعليم خدمة التعليم والتدريب للدارسين أو المدربين وفقا لمواصفات محددة مع وجود تمويل حكومي كلى وجزئي . وفى بعض الحالات تتعاقد السلطات الإقليمية أو المحلية – بدورها – ومن الباطن مع وحدات أو مؤسسات أخرى تشاركها مسؤولية تنفيذ وإدارة نشاط تعليمي أو تدريبي معين . والدولة – لذلك – لم تعد هي المشغل المباشر للمدارس ومراكز التدريب ، فقد أصبحت الآن مشجعا ومنشطا ومنظما يقوم بوضع المعايير الناسبة وتوزيع الموارد المالية الملائمة وفقا لمحكمات ومعايير معينة متباينة تشمل الأداء والارتقاء بالمساواة في الفرص والنتائج .ومثل تلك التطورات لها تداعياتها المهمة فى التخطيط التربوي . وقبل تحليلها يجدر بنا أن نراجع بعضا من القضايا الموجودة فى جدول أعمال واضعي السياسات والتي تؤثر فى مجال التخطيط التربوي برمتـه .

٢- جدول أعمال صانعي السياسات:

حتى نواجه التحديات التي تتصدى للمجتمع المصري ، ونرفع من مستوى تعليم الشعوب وتحسين قدرة القوى العاملة على التواؤم والتكيف، ولكي نزيد من قدرة الدولة على التنافس ،ونحارب التفاوت الإجتماعي، فإن على صانعي السياسات التعليمية أن ينشطوا ويعملوا فى مجالات خمسة على الأقل، تشملها –وغيرها– زيادة وتنشيط الطلب على التعليم والتدريب ، وزيادة جودة التعليم ، وجعل محتوى التربية أكثر ملائمة وصلة بالجماعات المختلفة فى المجتمع، وتنويع أساليب تقديم خدمة التعليم ، وإعداد الشباب لعالم العمل ، وتنفيذ برامج التربية المستدامة ، ثم إيجاد الموارد الجديدة وتحديد أساليب جديدة للعمل من خلال أشكال مختلفة للشراكة والمساهمة .

٢-١تشجيع الطلب على التعليم.

إن معظم الدول يعانى من صعوبات تتعلق بإلحاق نسبة نهائية تتراوح بين ٢٠ –٢٥ % من أفراد المجتمع فى سن المدرسة على مستوى التعليم الأولى والثانوي . فبعض الدول التي وصلت إلى مستويات عالمية على مستوى التعليم الأولى سابقا شهدت تراجعا فى النسب الخام للإلتحاق بالمدارس فى حقبة الثمانينات . ففي دول جنوب الصحراء الكبرى الإفريقية كلها تراجعت معدلات الالتحاق على المستوى الأولى من ٧٧% عام ١٩٨٠ إلى ٧١% عام ١٩٨٥ ثم إلى ٦٧% عام ١٩٩٠ . وفى أقاليم أخرى تزايدت المعدلات فى خلال ذات الفترة ،ولكن مع ذلك توجد فئات خاصة فى المجتمع لم تزل معدلات الالتحاق لديها منخفضة مثل الفتيات فى المناطق الريفية النائية ، والأطفال الذين ينتمون إلى جماعات أو طبقات عرقية معينة، والأطفال العاملين وأطفال الشوارع من المتشردين فى المدن الكثيرة. وعلى الرغم مما يبذل من جهود متنوعة فإن معدلات القبول بالدراسة لدى مثل هذه الجماعات تظل منخفضة فى الدول العربية ودول جنوب آسيا وأجزاء من أمريكا اللاتينية كذلك، كما أن معدلات التسرب لا تزال عالية جدا هناك. فمعدلات الاستيعاب المنخفضة لا يمكن دائما عزوها إلى غياب المباني التعليمية أو مؤسسات التعليم، بل توجد نظرا لانخفاض الطلب على التعليم. وأسباب ذلك متعددة بعضها مرتبط بالفقر، والكلفة الاقتصادية العالية بشكل مباشر أو غير مباشر للتعليم، ووجود عوائق ثقافية متنوعة. وفى بعض الدول يرجع ذلك إلى الحالة المتدنية من الظروف الاقتصادية،ففي بنين Benin وتوجو Togo مثلا انخفضت معدلات الالتحاق

في حقبة الثمانينات عندما انحصرت فرص الحصول على وظيفة فى القطاعات الحديثة للدولة. وقد توجد أسباب مشابهة لتلك فى معدلات الالتحاق بمؤسسات التعليم الثانوي في أوروبا الشرقية وآسيا. وإن نقص الاهتمام أو الدافعية لدى الشباب فى عمر معينة يعد سببا آخر، وهذا يعنى فى كل الأحوال أن أساليب توفير الدعم المالي، واستثارة دافعية المتعلمين للتعلم، وخلق حالة من الطلب المستمر، يزيد من الدافعية الذاتية على التعليم.

وقد جربت بعض الإجراءات العديدة فى العديد من الدول، مع تفاوت درجات نجاحها، لاستحثاث الدارسين على الحضور إلى المدارس. وبخفض كلفة التعليم للأطفال غير المحظوظين ـــ حال كون الكثير منهم ملتحقا بالعمل فى هذه السن ـــ فإن فرصهم فى التعليم تتزايد مع وجود برامج مشجعة على ذلك مثل الحصول على الكتب الدراسية مجانا وبرامج الوجبات المجانية وكذا الملابس المدرسية. كما أن إيجاد مدارس صغيرة لتوفير مشقة السفر بين البيت والمدرسة وتعيين معلمات هي إجراءات أخرى اتخذت لتوفير بيئة تعليمية أكثر أمنا للفتيات، وتشجيع مساهمتهن فى برامج التعليم. أما تغيير الجدول الزمني للدراسة وتوفير درجة من المرونة فيه للتكيف والتواؤم مع متطلبات الأطفال العاملين وتخفيض حالات عدم الحضور للدراسة فهي من الإجراءات الأخرى. وقد استدلت خطط الرعاية فى المجتمع المحلى في بعض الدول (مثل كولومبيا) لتحرير الفتيات من الاهتمام بأخواتهن وإخوانهن الأشقاء، وتمكينهن من الحضور إلى المدرسة.

إن اتخاذ مثل تلك الإجراءات وقت الحاجة فى بعض الأحيان ربما يتطلب إجراءات أكثر جذرية مثل استثارة الحراك الإجتماعى فى المجتمع، وتنظيم المجتمع مع فكرة تنشيط وزيادة المساهمة المباشرة لأفراده فى عملية صنع القرار على المستوى المحلى. والعمل فى البيئة من خلال التكامل مع الأنشطة الأخرى وتنويع نظم تقديم الخدمة التعليمية،والمساهمة فى دعم القرويين ولاسيما النساء الريفيات ومحاولة تحسين صورة الذات لديهن ورفع مستوى التقدير الذاتي لهن يعد غالبا شرطا مسبقا لحدوث ذلك.

وختاما فإن القضية هي قضية جودة التعليم وصلته بحياة من تقدم لهم هذه الخدمة. ففي المدارس وغيرها من مراكز التعليم الغير رسمية إذا لم يبد أن الدارسين يتعلمون الكثير، وأنهم يرددون عدة مرات ما يلقن لهم دون تعلمه فلن تكون لدى الدارسين أو آبائهن الرغبة فى الاستمرار في هذه العملية. وقد أظهرت العديد من الدراسات مدى الارتباط بين عدد مرات إعادة السنة الدراسية نتيجة الرسوب وبين أعداد المتسربين.ومن الأسئلة الهامة التي يجب على المخططين أن يجيبوا عنها هي كيف نزيد من جودة التعليم وصلته بحياة الأفراد جميعهم (وليس لفئة قليلة محظوظة)، وكيف نجعل عملية التعلم المدرسي أكثر مرونة واستجابة لخصائص الدارسين الذين أتوا من خلفيات ثقافية غير متجانسة، وكيف نستثير دافعية المتعلمين واهتمامهم بالتعلم أثناء وبعد التعلم المدرسي، ثم كيف نمول تكاليف توفير الفرص التعليمية للجماعات المهمشة فى المجتمع، (Mun C. Tsang, ١٩٩٤)، وهذه هي قضايا هامة يجب تناولها، ذلك أن مداخل التخطيط التربوي المركزي هنا ميئوس من قدرتها على المساعدة فى حلها.

إن طلب المتعلمين ليس مجرد طلب يجب تلبيته وسده، ذلك أن من يوظف المتعلمين يجب أيضا أن يكون لديه ما يدفعه لأن يوفر تلك الوظائف لهم. ففي العديد من الدول، يظل الكثير من خريجي المدارس

والجامعات فى سن الشباب عاطلين عن العمل أو تتوافر أمامهم النذر اليسير من الوظـائف، لأن أصـحاب العمل يفضلون توظيف الأفراد غير المؤهلين حيث يدفعون لهم أجورا أقل أو أن أصحاب العمل يلجـأوون إلى توظيف المغتربين لذات السبب.

ومثال ذلك خريجو كليات العلوم والرياضيات الذين يبقون عاطلين عن العمل فى الدول النامية، حيـث لا توجد حاجة واضحة لإدراجهم فى السلم الوظيفي، يعد بحق حالة تستحق الدراسـة، إذ يجـب أن يقتنـع أصحاب الأعمال الخاصة بضرورة توظيف واستخدام الشباب المتعلم بدلا من تركهم يسافرون إلى الخارج، أو يبقون عاطلين عن العمل لعدة سنوات. وبالمثل، توجد حاجة لإقناع أصحاب الأعمال الخاصة بضـرورة الاستثمار في مجال تدريب القوى العاملة.

وفى سوق شديدة التنافس ، لن تكون الشركات التي لا تستثمر أموالها في التدريب فـي وضـع غيـر متميز. فبالنسبة لأي شركة ، يؤدى تدريب العمال فيها أو توظيف عمال مـدربين بشـكل صـحيح إلـى نتيجتين: رفع مستوى الإنتاجية ، والسماح للتكامل بين المبتكرات التكنولوجية والتجديدات الإداريـة.ومـع ذلك، و على الرغم من وجود عوائد واضحة للتدريب فإن كثيرا من أصحاب الأعمال الخاصة يتقاعسـون عن توفير الخدمات التدريبية للأفراد. فالأعمال الصغيرة والمتوسطة هـي تلـك الأعمـال التـي تكـون استثماراتها أقل ما يمكن. وقد يخشى أصحابها أن يتركهم العاملون بها (بعد ما ينفق عليهم من أموال فـى تدريبهم). ومن المحتمل أيضا أن كثيرا منها لا يستفيد من السوق الذي لا يتسم بحالـة مـن الثبـات فـى مجرياته بما يقنعهم بالحاجة إلى الاستثمار على المدى المتوسط والمدى البعيد.

ولتعويض حالات النقص فى الاستثمار من جانب هذه الشركات ، فإن الدولة تقوم بتمويل التعليم الفنـي والتدريب فى كثير من الدول . ووجود جوانب قصور فى الميزانيات وكذا البحث عن مستويات أعلى مـن الكفاية يدفع الحكومات دفعا إلى طلب المشاركة فى الكلفة الاقتصادية لبرامج التعليم الفني وبرامجا لتـدريب جنبا إلى جنب مع قطاع الأعمال .ويجب أن تتخذ تدابير خاصة لتشجيع هذه الأعمال على التدريب أو على الأقل على تمويل التدريب الذي يجرى فى مكان آخر. وقد أدخلت بعض الـدول ضـرائب خاصـة مثـل ضريبة المدفوعات لتمويل برامج التدريب. والتعويضات الضريبية التي تسترد للشركات التي تتولى عملية التدريب بنفسها هي بديل آخر يذيع صيته بشكل متنامي فى الفترة الأخيرة : فالأعمال الخاصة تشجع علـى التدريب من خلال الإعفاء من الضرائب أو انقطاع الانفاقات على التجريب حتى حد معين من الضـرائب على الشركات. وفى الدول التي يوجد بها مثل تلك التدابير المالية تزايدت أعداد الشركات المنخرطـة فـى التدريب بشكل ملحوظ، وقد أدى ذلـك إلـى تطـوير سـوق حقيقيـة للتـدريب(Atchoarena, ١٩٩٦; Atchoarena, & Caillods of, ١٩٩٥) . إن إشراك الأعمال الخاصة فى تمويل التعليم والتدريب وسيلة قوية فى إشراكهم فى الإدارة الكلية والتنظيم الإجمالي لنظام التدريب، وبالتالي المساهمة فى تطوير شـراكة حقيقية.

إن التخطيط من أجل الطلب على التعليم أكثر تعقيدا من التخطيط من أجـل دعـم أو تـوفير أمـاكن لمؤسسات التعليم ،ذلك أن هذا يوحي بتدبير آليات جديدة للتمويل – إنه يوحى بإستثارة مشـاركة أصـحاب الأسهم والشركات القابضة فى إدارة المؤسسات المعنية، وبالتالي المساهمة فى توفير أفضل دعـم ممكـن

للتعليم والتدريب وجعله متصلا بالأعمال والأفراد. ومثل هذا التخطيط يتطلب أدوات مختلفة (هياكل حافزية معينة، ووسائل جديدة لتصريف الموارد فى قنواتها الصحيحة حتى تصل إلى المستفيدين منها وتوفير آليات مراقبة فاعلة) كما يتطلب تغييرا فى المداخل يؤكد على الاهتمام بالشراكة والضبط والتحكم، والاهتمام بالعمليات بنفس قدر الاهتمام بالنواتج.

٢-٢ تجويد التعليم.

إن زيادة مرونة القوى العاملة لتحسين التنافس بين الدول ،ومحاربة التفاوت الإجتماعى فى المجتمع، وزيادة الطلب على التعليم ، هي جميعا أهداف لا يمكن تحقيقها دون زيادة الجودة فى التعليم. وهذا الموضوع ليس جديدا فى قائمة اهتماماتنا : فمنذ عدة سنوات تركز اهتمام المخططين على جودة المدخلات التعليمية مثل نسبة الدارسين إلى المدرسين، ودرجة تناسب المعلمين المدربين، ومدى إتاحة الوسائل التعليمية، وحالة الأبنية التعليمية، وغيرها. وإذا كان يمكن تبرير مثل هذه الاهتمامات بسبب الظروف الغير مواتية الطارئة على المدارس الأولية والثانوية فى كثير من الدول ولاسيما بعد إتباع سياسات التكيف، فقد اتضح أن هذه الاهتمامات غير كافية. وقد أوضحت العديد من الدراسات أن الإنفاق ببذخ على المدخلات فى العملية التعليمية لم يؤدى بالضرورة إلى رفع أداء الدارسين. إن انخفاض نسب المتعلمين إلى المعلمين والذي يسبب أعباء كبيرة على ميزانيات التعليم ليست ضمانا لتحسين التعليم، أو كفيل بأن يستخدم المعلمون طرقا تدريسية فعالة متمركزة حول الدارسين. وفى الدول النامية فإن الاستثمار فى تدريب المعلم وتوزيع الكتب الدراسية وتحسين المباني التعليمية تبدو جميعا استثمارا أكثر جدارة واستحقاقا (Fuller, Clarke ١٩٩٤; Hanushek, ١٩٩٥).

وفي الأونة الأخيرة، تحول الاهتمام من جودة المدخلات، إلى اهتمام بجودة المخرجات التعليمية- أي مستوى أداء الدارسين والاتجاهات التي ينمونها وقدرة خريجي المدارس على إيجاد وظيفة، والتعامل الناجح مع المجتمع. وكثير من الدراسات يجرى الآن على مستوى الدولة لقياس كم التعليم الذي يحصله الدارسون وتحديد العوامل المؤثرة على مستو الأداء. ويعد هذا جزءاً مكملاً للمهام التي يقوم بها المخططون التربويون في جهودهم لمراقبة تطور النظام التعليمي.

وقد أظهرت البحوث وجود تباين كبير في مستويات تحصيل الدارسين باختلاف المدارس، وباختلاف قدرات هؤلاء الدارسين على تحسين مستويات تحصيلهم الدراسي. وكثير من هذه الفروق تظل غير قابلة للتفسير بسبب وجود تباينات في التوصيف المقنن للمدارس (Hanushek, ١٩٩٥)، وهذا يسمح لنا بالتفكير في أن أثر المدرسة لا يمكن قياسه؛ فلا أحد يستطيع أن يعزي ذلك إلى الثقافة السائدة في المدرسة أو إلى بيداجوجيا التعليم فيها أو إلى أسلوب إدارتها أو إلى درجة اشتراك أولياء الأمور في العملية التعليمية. إن العملية التعليمية شديدة التعقد، والسيطرة على ما يحدث فيها عملية رخوة غير محكمة. ومهما يكن من آليات للسيطرة والمراقبة أو من معايير وقواعد ضبط ذلك، فإن المعلمين في نهاية المطاف هم الذين يقفون أمام الدارسين، ولا توجد وصفة سهلة تصنع مدرساً جيداً أو مدرسة جيدة. إن إنماء المعلمين مهنياً والسماح لهم بتجريب الأساليب والطرق التدريسية المختلفة وتشجيعهم على الموائمة في حدود معينة لمحتوى تدريسهم للوفاء بالحاجات التعليمية الخاصة بالدارسين، هي خطوة إيجابية في هذا الاتجاه. وهي أيضاً تقدم

تحدياً لهم؛ وتنفيذ مثل تلك السياسة تتطلب تدريب المعلمين وتقوية معارفهم، حتى يعطيهم ذلك القدرة على فهم وحل مشكلات الدارسين. كما يتطلب ذلك أيضاً منهم استحثاث دافعيتهم من خلال الدعم وتحسين الظروف.

إن منح المدارس المزيد من الاستقلال الذاتي خطوة ضرورية للتطور في هذا الإطار. وتحسين الإدارة المدرسية يعد تطوراً آخر. فقد أظهرت الدراسات الامبيريقية أن ناظر المدرسة يسهم كثيراً في فعالية المدرسة: فالناظر الجيد يساهم في إيجاد مناخ طيب، ويدير الموارد المتاحة بكفاية، ويرسي جواً مناسباً للعمل في فريق، ويقيم جسور الاتصال بالآباء ويبحث عن موارد مالية جديدة، إلخ. إن نظار المدارس يطلب منهم وسوف يطلب منهم أن يقوموا بأدوار الريادة في مؤساساتهم كما سوف يطلب منهم القيام بدور استشاري مع زملائهم، وهذه- مع تلك- مهام هم غير مؤهلين لها في كثير من الأحوال. واهتمام الحكومة حينئذ سوف ينصب على تدريب معلمين ونظار ودعم أماكن الدراسة بهياكل تدعيمية كافية لكل من المعلمين والنظار. ويمكن التفكير في آليات إثابية مختلفة مرتبطة على الأرجح بالأداء المدرسي.

٢-٣ تنويع نظم تقديم الفرصة التعليمية لزيادة ارتباط التعليم بحياة الدارسين.

إن إلحاق الأطفال الذين ينتمون إلى جماعات مهمشة في المجتمع والأطفال العاملين والأطفال كبار السن يتطلب تنويعاً في أساليب تقديم الخدمة التعليمية بما يسمح بوجود مداخل أكثر مرونة وأقل رسمية في التعليم كما ناقشنا آنفاً. وتجويد التعليم وربط الرسالة التربوية بحياة وواقع المجتمع وأفراده ليوحي من طرفاً خفي لتفريد هذه الرسالة التي يتلاقاها كل طفل-الأمر الذي يسمح بمزيد من تنويع المحتوى تنوع المداخل البيداجوجية.

وفيما تزداد نسب إلتحاق الجامعات العمرية الواحدة في المستويات العليا من السلم التعليمي، وفيما تتحرك النظم التعليمية في سعي حثيث نحو تعميم التعليم الثانوي فإن مظاهر التنافر وعدم التجانس في الصفوف الدراسية تزداد أيضاً؛ إذ يجب استحداث أنماط بيداجوجية جديدة تكون أكثر نشاطاً وأكثر قدرة على استثارة دافعية الأطفال للتعمل كلّ بحسب خطوه الخاص في عملية التعلم. كما أن محتوى جديداً للمناهج الدراسية، وأساليب تنظيم جديدة للمناهج والمواد الدراسية، والمزيد من المرونة في تنظيم الصف، كلها جمعياً مطلوبة حتى يمكن إشباع حاجات جماعات الدارسين المتنوعة. ويصدق هذا بكل خاص على مناهج التعليم الثانوي والذي أُوجِد في عدد كبير من الدول لإعداد فئة متميزة للالتحاق بالتعليم العالي، والذي لم يعد الآن متوافقاً مع تحقيق هذا الهدف. إن جداول أعمال العديد من الوزارات المختلفة تتطلب الكثير والكثير مما يفوق تدريس أساسيات تعليمية عامة للجميع، أو مضاعفة الخيارات التعليمية والتخصصات، وذلك في الدول المتوسطة وعالية الدخول.

إن تقنيات المعلومات الجديدة (التليفزيون والراديو واجهزة المسجلات والفيديو الكمبيوتر) قد تقدم في هذا الخصوص فرصاً لتنويع المحتوى، وكذلك تنويع اساليب التعليم والتعلم. وبالطبع فلن يحل الكمبيوتر أبداً محل المعلم ولا يوجد وسيط من بين الوسائط التعليمية يمكن أن يحل محل عملية التنشئة الإجتماعية التي تجرى في الصف عندما يتقابل التلاميذ في حجرة الدراسة ويعملون في جماعات إلخ، ولا يمكن الاستغناء عن المدرسين الكفء بحال من الأحوال في تعليم التلاميذ كيف يتعلمون، واستثارة دافعية الأفراد،

وتشجيع الجماعات على العمل التعاوني. ومع ذلك، فعندما يكتسب التلاميذ بفضل معلميهم القدرة على تخطيط عملهم، فإن تعلمهم الذاتي في وجود أو غياب الكمبيوتر يصبح أمراً ممكناً. إن التعليم بمساعدة الكمبيوتر كمكمل لوسائل التدريس العادية يمكن أن يسمح للدارسين بالتقدم في دراستهم بخطوهم وسرعتهم الخاصة، وأن يختاروا بدائل التي يفضلونها، وأن يبنوا جسور وطرق التعلم الخاصة بهم، وحين يظهر ذلك بدائةً- وهو هدف أساسي في الدول المتقدمة- فسوف يمكن أن يكون حلاً ناجحاً للدول النامية كذلك وفي لب برنامج المدرسة الجديدة Escuela Nueva في كولومبيا يمكن أن يكون هناك مدخل آخر(Schiefelbein,١٩٩٠).

إن تنمية التعليم من خلال توفير خدمة التعليم عن بعد ليس بدعاً من أساليب تقديم الخدمة التعليمية، بيد أنه أسلوب واعد بالخير العميم في توفير الفرص التعليمية للاولئك الذين ليس بوسعهم الاستمرار في الدراسة من خلال الأساليب التقليدية وللبالغين من الأطفال والشباب في الأماكن النائية. كما يمكن أن تقدم خدمة التعليم من خلال هذه الطريقة إلى أي امرىء يحتاج إلى المرونة بسبب الساعات العملية التي يقضونها في التدريس النظامي. كما إن إدخال التعليم عن بعد يمكن إن يساعد في توصيل خدمة التعليم لمن لا يمكن إن تصل إليهم الخدمة بسبب بعدهم عن المؤسسات العادية وذلك على المستوى الثانوي والعالي، كما يساعد في زيادة أعداد الدارسين الملتحقين بهذه المستويات بشكل كبير وبتكاليف أقل بكثير من الطرق التقليدية. إن تخطيط وإدارة مثل تلك البرامج وإسقاط أو اظهار المتطلبات المالية والكلفة الاقتصادية لها وتقييم جودتها يجب أن تتم بعناية. ولكن استثارة دافعية المتعلمين في مثل تلك البرامج يعد تحدياً أخر.

٢-٤ الإعداد لعالم العمل وتحقيق التعلم مدى الحياة.

يبدأ إعداد الأفراد لعالم العمل في مستوى التعليم الأساسي ويستمر حتى التعليم الثانوي حيث يكتسب هنالك الدارسون المهارات الأساسية الشخصية والنوعية المطلوبة بشدة في سوق العمل. من هذه المهارات القدرة على الكتابة والقراءة، وإجراء الحسابات البسيطة، والابتكارية، والقدرة على التفكير وحل المشكلات، والقدرة على التواصل الشفهي والتحريري، والقدرة على الحوار والجدل، والاستمرار في التعلم طوال حياتهم المهنية. إن التوجيه المهني يتم غالباً في برامج التعليم الثانوي كجزء من تنويع الفرص التعليمية الضرورية: وتشمل هذه البرامج تدريس التكنولوجيا، والفنون، والحرف، والمقررات العملية من مختلف الأنواع والطرز، وبرامج خبرة العمل، وأحياناً التنسيق مع الشركات المحلية بحيث تقدم هذه الشركات برامج تدريبية على المهارات العملية المطلوبة للعمل بها. وفي كثير من البلدان، نلاحظ الطبيعة التقاربية في محتوى المقررات الدراسية المقترحة في المدارس الثانوية العامة والفنية، لأن هذا المحتوى التقاربي يؤكد على مهارات التواصل الأساسية والمهارات العلمية والرياضية والتكنولوجية الأساسية. وبالنسبة للمهارات النوعية ذات الصلة بالعمل فيبدو إن تدريسها على أفضل نحو يمكن يكون في مكان العمل أو مراكز مهنية تدار بالاشتراك مع اصحاب العمل الذين يتم تشجيعهم على ذلك ليساهموا في تقديم وتمويل محتوى التدريب وفي منح الشهادات الخاصة للكفايات المطلوبة.

وفي عالم يسير التطور فيه حثيثاً وفيه تؤدة وثبات، وتتقادم فيه المعارف بسرعة، لا يمكن أن يقتصر التعليم فيه على فترة الشباب بل يجب أن يستمر طول العمر. ويجب إن يستمر خريجوا المدارس والكبار

في التعلم لتحديث معارفهم وتنشيطها أو لتغيير مجالات نشاطها. ويحدث الكثير من التعلم مدى الحياة في مكان العمل أو من خلاله كما يجب ايجاد نظم إثابة مناسبة بالحوافز -كما ناقشنا آنفاً- لتشجيع اصحاب العمل على تقديم مثل تلك الفرص التعليمية، كما يجب استحداث حوافز أخرى للكبار، ومن بينها امكانية أن يتم التعرف على المهارات المكتسبة من خلال التقييم المناسب والممارسات التأهيلية الملائمة. إنه لمن المهم أن يتم التعرف على المهارات المكتسبة ولاسيما في اطار الحياة العملية للناس، ليس فقط في مكان العمل، ولكن أيضا من خلال نظام التعليم الرسمي (Delors, ١٩٩٦, P.١٣٨) ،حتى يمكن للناس إن يدخلوا النظام التعليمي تارة أخرى. وعلى الرغم من إن للتعليم مدى الحياة اهدافاً اوسع من مجرد الأهداف المهنية التي عرضناها، إلا انه يعد-فوق ذلك- أفضل ضمان ضد البطالة المستديمة.

٢-٥ تحديد أساليب جديدة للتدخل والبحث عن الشركاء.

إن الضغوط والقيود على الميزانيات تستلزم من الحكومة أن تشرك اهل البر والخير من المتبرعين، حتى يتحملوا كفلاً من المسؤولية. وبعيداً عن القدرة الشاملة للحكومة في المساهمة يظهر أمامنا محكان عندما نريد إن نقرر مستوى ودرجة التدخل الحكومي وهما: الكفاية والمساواة. ووفقاً لمعيار الكفاية، فما دام التعليم مستمراً في أن يغل منافعه للمجتمع بما يتخطى مجرد الفوائد الشخصية الخاصة، فلا تثريب على الحكومة إن تدخل في سياسات التعليم. وينطبق ذلك على التعليم الأساسي والذي يستمر من خمسة إلى ستة إلى تسعة إلى اثنى عشر عاماً وفقاً لنظام السلم التعليمي في كل دولة على حدة. و ينطبق الحال كذالك على المجالات التى ينعدم، أو يقل فيها الاستثمار فى التربية والتدريب كما هو الحال- على سبيل المثال- فى التدريب الصناعى و الدراسات العلميه و الهندسية بسبب ما يتطلبه ذالك من استثمارات عالية فى راس المال . و من جانب اخر فإن مجالات الدراسة الأخرى ينبغي إن يتم تمويلها بشكل متزايد من المستفيدين سواءً كانوا مؤسسات أم أفراد من خلال فرض مصروفات أو قروض ، ..الخ. ووفقا لمعيارى العدالة والكفاية يجب إن تدعم المعونات الحكومية الجماعات الغير محظوظة وغيرهم ممن ليس باستطاعتهم الاستمرار إلا بالكاد فى دراستهم(٢).

و بإتباع مثل هذين المعيارين ادخلت الدولة اجراءات لتعويض الكلفة الاقتصادية للتعليم على مختلف مستويات النظام التعليمى . ويتم تشجيع تطوير القطاع الخاص غالبا بشكل صريح أو ضمنى ففي معظم البلاد تستمر الحكومة فى القيام بدور رئيسي فى تمويل التعليم الاولي، ولكنها تحاول باضطراد إن تشرك جهات أخرى مسؤلية تمويل و إدارة تقديم الخدمة التعليمية والتدريبية بالمشاركة . وكما ناقشنا قبلا ، فإن مثل هؤلاء الشركاء يقعون فى مستويات من الادارة العامة غير المركزية كالاقاليم و السلطات المحلية والمجالس البلدية واولياء الأمور والمجتمعات المحلية والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الدينية والاعمال واتحادات اصحاب العمل و النقابات التجارية واتحادات الشباب.

---

(٢) يجب الاشارة الى ان محكي العدالة والكفاية يتقابلان ولا يتنافران.ان عدم السماح للتلاميذ القادرين للحصول على التعليم او التدريب يعد هدرا للموارد البشرية؛ وعلى الجانب الاخر، فإن عدم تعليم وتدريب الاطفال ذوي الحتياجات الخاصة له ثمنه الباهظ : اذ قد يؤدى الى تفشي العنف و القلاقل الاجتماعية.

وأسباب التحالف على النحو السالف تتخطى مجرد البحث عن شركاء في التمويل، فهي تتعلق بارساء قواعد الديموقراطية وتعريف الوالدين واعضاء المجتمع الآخرين أنه في المجتمع الديموقراطى المدني يجب إن يكون لكل عضو فيه ما يدلي به في تعليم ابنائهم وشبابهم، وأن المؤسسات العامة ولاسيما إذا كانت مركزية الإدارة قد فشلت فشلاً ذريعاً لتوفيق محتواها ومداخلها للتناسب مع جامعات وفئات خاصة من الأطفال: فهي غير قادرة على وجه الخصوص في التعامل مع الفئات ذات الاحتياجات الخاصة أو المهمشين. وفي ذلك ايضاً اعتراف بالحقيقة التي مؤداها إن الدولة فقط وبمفردها غير قادرة على حل المشكلات الجسام المتعلقة بالبطالة أو الفقر. لذلك فأنه بالحراك الاجتماعي للقوى المختلفة الموجودة في المجتمع فقط، يمكن المساعدة في التغلب على مثل تلك القضايا. عندما يتعلق الأمر بالتدريب، فإن معظم المؤسسات التي تديرها الدولة قد أثبتت عدم قدرتها على الاستجابة الحساسة للمتطلبات الخاصة والسريعة التغير في سوق العمل. وباستثارة الأطراف التي لها دور اقتصادي على المستوى المحلي واشراكهم في إدارة مؤسسات التدريب وتنظيم المقررات الدراسية التدريبية وفقاً للطلب، تصبح الآن بديلاً عن اقتراح تقديرات قصيرة أو متوسطة المدى، على الرغم من إن هذا المدخل له نقائصه وجوانب القصور به (De Moura Castro, ١٩٩٥).

وعلى افتراض إن الدولة لن يكون بوسعها، أو ينبغي إن تقلع عن تمويل وادارة كل المؤسسات الموجودة بها فإن الارتقاء بأهمية الشراكة تشكل مرحلة وسطاً بين نظام الإدارة التي تسيطر عليه الدولة كليةً،ونظام الإدارة الذي يسيطر عليه السوق كليةً، فهو يسمح بدمج الكفاية والمرونة في وطيس واحد يمكن للقطاع الخاص إن يقدمها مع الاحتفاظ بمجموعة معينة من القيم والأهداف ذات الطابع الجمعي مثل العدالة وهى الشيء الذي لا يستطيع احد إلا الدولة إن يضمنه. إن تقديم الخدمة التعليمية والتدريبية يتم باستمرار مع تزايد نقلها لجهات أخرى في حين تستمر الدولة في تمويلها جزئياً أو كلياً من خلال ما تقوم به من دور رئيسي في تطوير المناهج وتدريب المعلمين وتأهيلهم وفي تحديد المعايير المطلوبة.

إن منح مقدار كبير ن الاستقلال الذاتي للمؤسسات التعليمية ومراكز التدريب العامة وتقديم المنح للمؤسسات الخاصة تشكل جميعها محاولات لدمج مزايا التمويل العام مع الإدارة الخاصة.

وقد حاولت بعض الدول أن تدخل المنافسة بين المؤسسات العامة والخاصة عن طريق تشجيع الإختيار الحر للدارسين بالمدارس، عن طريق توفير الموارد إلى التلاميذ لا إلى المدارس؛ وفي هذا النظام الذي يفضل الطلب على العرض لا تتاح الأوائل الحكومية إلا بعد وجود الأطفال. فأفضل المدارس التي تجذب أكبر عدد من الدارسين هي التي تتلقى الموارد. وأثر مثل تلك الإجراءات يحتاج مع ذلك إلى إعادة التقييم الشامل ولا سيما في الدول النامية فهو يفترض إن جميع التلاميذ بغض النظر عن خلفياتهم الإجتماعية لهم الحق في الإختيار وأنهم يجب إن يحسن إلمامهم بالمعلومات الخاصة بطبيعة المؤسسات التعليمية. ومثل هذا الافتراض قد لا يصوغ في الأساس على اعتبار إن الخبرة قد أظهرت أن الطبقات العليا والمتوسطة والحاكمة حسنت الإطلاع بهذه الأمور بصفة عامة وأنهم يعرفون معرفة جيدة كيف يستغلون أفضل ميزات النظام. وتحتاج الكيفية التي بها تستجيب المدارس لمثل تلك الحوافز من حيث تحسين جودة التدريس بها، وأثر مثل تلك الأنظمة على المدارس الريفية الصغيرة إلى المراجعة: فإذا كانت المدارس الريفية الصغيرة غير قادرة على التنافس مع المدارس الخاصة في

المدينة فإنه محكوم عليها بالإغلاق أو أن تفقد خيرة تلاميذها؛ وبالتالي، فإن أتساع بون الخلاف بين الطبقات الاجتماعية في واقع الحياة يزداد أكثر فأكثر.

وتبين لنا التجربة أنه أينما يتم تمويل المدارس الخاصة من خلال فرض مصروفات على الدراسة فقط فإن هوة الخلاف بين الطبقات الاجتماعية تتسع، وعندما تمول من الدولة من خلال نظام المنح الدراسية بالإعانة أو الصكوك والمستندات Vouchers فإن الخلافات تظل باقية كذلك. إن أفضل المدارس الخاصة هي التي تستمر في جذب الدارسين من الخلفيات الاجتماعية الأوفر حظاً. وفي بعض الدول، يمكن أن يوجد تسلسل طبقي حقيقي للمدارس ينطلق من مدارس خاصة تماماً ومدارس عامة للصفوة ومدارس خاصة تتلقى المعونة من الدولة ومدارس عامة أو بلدية يحضر إليها الدارسون من المناطق الريفية وأبناء الطبقات الاجتماعية في الدنيا[٣].

وفي حالة الفئة الأولى، بفضل وجود موارد أفضل وإدارة أحسن وأثر اجتماعى طيب لتقارب التفاوت الاجتماعي بين الأفراد في الدراسة تميل إلى تحقيق نتائج أفضل (Jimenez, et al, ١٩٩١; Espinola,١٩٩٤). وهذه الحالة موجودة في دولة تشيلي، حيث تميل المدارس الخاصة الأكثر استقلالية إلى الاستجابة بشكل اكبر للدارسين وآبائهم. إن المرونة الوفير الموجودة في هذه الفئة من المدارس فيما يتعلق بتوظيف المدرسين والتعاقد معهم تسمح لهذه المدارس أيضاً أن تكون موفرة للكلفة الاقتصادية للتعليم فالحل مع ذلك ربما لا يكون موجوداً في زيادة مستوى السيطرة على المدارس العامة؛ بل في اعطائها المزيد من الاستقلال الذاتي؛ حتى تتمكن بشكل أفضل من التنافس مع القطاع الخاص. وحل آخر بالطبع يكمن في إعطاء منح وضمانات كفيلة بسداد الرسوم الدراسية Vouchers مع الخطة الزمنية لإعداد الخطة التعليمية كل خمس سنوات. إن تغيرات السياسات يمكن إن تحدث عندما يكون ثمة تغيير سياسي كبير، أو عندما يحدث تغيير وزاري، أو تحت ضغوط دولية (مثل نتائج مؤتمر جومتيان Jomtien) أو تحت ضغوط من الهيئة الممولة.

ثانياً: لقد أثبت التخطيط المركزي العقلاني الذي يسير في اتجاه خطي واحد في غالب الأحوال عدد قدرته على الاستدخال الناجح لجهود الاصلاح التربوي على المستوى الأساسي أو حتى في الإبقاء على الاصلاح -إن وجد- بسبب نقص اشراك وتدعيم بعض العناصر الأساسية في هذه العملية إضافة إلى عوامل أخرى.

ثالثاً: إن تضاعف أعداد المشاركين، ومستويات التدخل داخل الدولة وخارجها، يساهم في الحد من قيمة التخطيط الذي تقوم به أي جهة من الجهات السيادية مثل الدولة.

وعقب مؤتمر جومتيان Jomtien ، التزمت العديد من الدول النامية بتعميم التعليم الأولي قبيل بداية القرن الحادي والعشرين وإن جهود هذه الدول غدت مدعومة من المجتمعات المانحة. وهذا الإلتزام قد وضع على جدول الأعمال بشكل أو بآخر أهمية بعض الأدوات والوسائل الراسخة الأكثر تقليدية والتي

(٣) وفي بلاد أخرى، يمكن أن تكون مدارس القطاع الخاص هي الأسوأ على الإطلاق مثل المدارس الخاصة المتربحة ومدارس للمجتمع.

تستخدم في مجال التخطيط حيث لا يمكن تعميم التعليم الأولي -وفي بعض الدول، التعليم الثانوي كذلك- في خلال فترة قصيرة كهذه بدون مسح نسب الإلتحاق، والتنبؤ بعدد الدارسين المطلوب تدريبهم على هذه المهام، وتحليل تضمينات الكلفة الاقتصادية للتعليم، وإعداد الميزانيات، والتخطيط المتاني للمواقع التي تنشأ بها المدارس فقد أصبحت الخطط دورية ويتم تحديثها بشكل دوري، حتى يوضع في الحسبان أخر التطورات التي طرأت. ويحدث الكثير والكثير من الأنشطة التخطيطية على المستويات الإدارية الدنيا. والكثير منها يبقى ليستكمل بعد إذ في اطار التنفيذ، ورفع نسب الحضور وتشجيع الطلب على التعليم، واستحثاث دافعية المعلمين على التدريس على نحو أفضل، واكثر ابداعاً وأن تتحول الإدارة التعليمية إلى أكثر فعالية..إلخ.

وفي هذا السياق الجديد، تفوض الدول الكثير من المسؤوليات الإدارية إلى الحكومات الأطفال غير المحظوظين كما يجرى الحال في كولومبيا، مع ترك القادرين على دفع المصروفات تعليمهم بأنفسهم.

وفي كل الأحوال، للدولة دور هام تقوم به في مجال التعليم. ولتوصيف دورها الجديد تم عقد مقارنة بين إدارة الدولة وإدارة مؤسسات القطاع الخاص والتي تجمع بين السياسات المركزية والتحكم والسيطرة في تخصيص الميزانيات مع تشجيع السلطة حيث تصل إلى الوحدات الصغيرة المستقلة ذاتياً من حيث إدارة سياساتها الخاصة وتحديد الأولويات المحلية بها، والميزانيات وفقاً لمتطلبات السوق(Bienayme, ١٩٨٩). ويذكر هنرى إن " ادوات الحصول على اذعان هذه الوحدات الفرعية مع اهداف السياسات العامة تشمل التخطيط التنظيمي وعمليات ضمان الجودة ومؤشرات الأداء وآليات التقييم " (Henry,١٩٩٦). ففي مجال التعليم تكون الدولة مسؤولة عن تحديد السياسات تاركة إياها إلى الوحدات اللامركزية والسلطات المحلية والمؤسسات المختلفة لتنفيذها مع التحكم والرقابة على درجة ومعدلات التنفيذ من خلال مزج آليات تنظيمية مع أخرى غير تنظيمية وكذلك في وجود الحوافز.

٣- تداعيات التخطيط التربوي:

في بيئة مثل التي وصفناها آنفاً ماذا عساه أن يكون هدف وجدوى ومجال التخطيط التربوي؟ في التخطيط المركزي التقليدي الذي يتسم بالمركزية، يتعرف مجموعة من المخططين على المشكلات الرئيسية في التعليم للتحليل الشامل، وتقوم هذه المجموعة بمسح نسب الإلتحاق، ومتطلبات المعلمين، والإنفاق، ويقيمون الخيارات المختلفة في السياسات، وكذا الاستراتيجيات المتباينة، ثم يقدمونها جميعاً امام صانعي السياسات لإتخاذ القرارات، ثم أخيراً ترجمة كل ذلك إلى خطة والتي تتحول بمجرد أن يوافق عليها إلى برامج ومشروعات عديدة بالإضافة إلى مراقبة التنفيذ. والسؤال: هل التخطيط التقليدي قد أكل عليه الدهر وشرب؟

أولاً: نقول انه نادراً ما تتوافق التغيرات الإصلاحية أو السياسية -إذا كان ذلك ممكناً أصلاً- المحلية والوحدات الإدارية والمؤسسات بحيث تدير النظام التعليمي بالاشتراك مع العديد من الجهات لا يظهر ثمة أثر للتخطيط التربوي المركزي؛ إذ يقوم به العديد من الجهات والأفراد على مستويات مختلفة مركزية وإقليمية، ومحلية، على مستوى المؤسسة الواحدة مدرسية كانت أم جامعية؛ فمدى ومجال التخطيط التربوي دائماً في تغير مستمر.

إن الحاجة إلى منظور عام ينظر إلى الأمام ويتطلع إلى المستقبل بتفاؤل فـي مجـال التربيـة علـى المستوى المركزي أصبح أمرا مهماً؛ ذلك أن الجهود التي يبذلها الممولون عل اختلاف مشاربهم يجـب أن يتم تنسيقها. ونظراً لأن المستقبل غير مؤكد، ومحفوف بالاحتمالات، فمن الضروري إن يتم ترتيب نظـام للمراقبة، وهو عبارة عن نمط من أنماط المراقبة التكنولوجية، يتم من خلالها التعرف علـى التغيـرات أو الاتجاهات الحديثة التي من المحتمل أن يكون لها أهمية قصوى في المستقبل، والتـي يجـب إن يعالجهـا التعليم. وتحديداً، فمن الضروري استخدام الموارد المتاحة على نحو أكثر فعاليـة وكفايـة؛ وذلـك لنـدرة الموارد والمباني؛ ومن الضروري كذلك إقناع أكبر عدد من الشركاء في المجتمع– ما امكن ذلك– بالحاجة للاستثمار في الموارد البشرية وتشجيع هؤلاء على النظر إلى المستقبل بنظرة مماثلـة. وأخيـراً: وبسـبب وجود العديد من الشركاء المختلفين المنخرطين في عمليات تنظيم وتمويل وتقديم الخدمة التعليمية، ووجـود الكثير من مراكز صنع القرار المستقلة بذاتها أمسى من الضروري، بل والملح أن يكون هناك اطار عملي عالمي الطابع ومتماسك ذاتياً مع ادخال آليات التنسيق والتي تؤكد على أن الهدف النهائي لعمليـة تحسـين مستوى التحصيل الأخير لدى أكبر عدد ممكن من الأطفال قد تم التوصل اليه فعلاً.

إن التعليم وتنمية الموارد البشرية هي استثمارات طويلة المدى تتطلب استقراراً استمرارية عبر فترات من الزمن. وعلى عكس الاستثمار في الماديات، فإن الاستثمار في رأس المال البشري ليس عملية أحاديـة الإتجاه يمكن أن تؤتي ثمارها عاجلاً؛ فهو ضرباً من الاستثمار يجب تعهده بالحماية ضد تقلبـات السـوق غير العادلة.

إن تقديم منظور طويل المدى للتعليم الذي يمكن إن يساهم فيه تمويله العديد من الشركاء هـي احـدى اساليب حفظ استمرارية التعليم.

إن المخططين التربويين الجدد الذين يعملون على المستوى المركزي يرون إن مهمتهم تكمن اساساً في سبع مجالات هي: (١) المساهمة في تحديد سياسة تسمح للدولة بأن تواجه تحديات العقد أو العقدين القادمين والإعداد لعملية صنع القرار؛ (٢) تنظيم محاور وعناصر السياسات؛ (٣) تدبير آليات تخصيص المـوارد وفقاً لمعايير معينة متناسبة مع السياسات وتحديد الشركاء المناسبين لهذه الشـراكة؛ (٤) تـدبير الحـوافز المناسبة والقواعد الملائمة حتى يتسنى للممولين والمشاركين على اختلاف مشـاربهم إن يتخـذوا أصـح وأنسب القرارات؛ (٥) مراقبة تنفيذ السياسات، والتأكد من أن النظم تتجه في مسارها الصـحيح بشـكل أو بأخر؛ (٦) ضمان شفافية الأسواق التربوية؛ ثم (٧) إتخاذ الإجراءات والقياسات التعويضية المناسـبة عنـد الحاجة.

وتتضمن المساهمة في عملية صياغة السياسات التعليمية استكشاف المسـتقبل وإعـداد الكثيـر مـن السنريوهات الخاصة بالتطوير التربوي. وإن من أهداف مثل هذا العمـل الواعـد تقـديم قاعـدة للحـوار السياسي. وطالما أن القرار هو التوسع في الفرص التعليمية وتوفير المزيد من الموراد فقد لا يكون الأمـر صعباً في إقناع الشركاء على إختلاف مشاربهم بصحة السياسات التربوية؛ ففي أغلب الأحـايين يجـب أن يعاد تخصيص الموارد وأن تتخذ القرارات المتعلقة بتحديد من سيحصل على المزيد من الموراد وعلـى أي مستوى من مستويات السلم التعليمي، وفي أي اقليم ولصالح أي جماعة. حيث تنشـأ معظـم الصـعوبات

والصراعات من هذه النقطة، وهنا يصبح من الضروري أن نشرك المساهمين في عملية صنع القرار، وأن نتفاوض حتى نصل إلى اتفاق نهائي. وقد يقدر لهذا الحوار أن ينجح على أرجح الاحتمالات إذا كان قائماً على مشروع أو رؤية مشتركة عن المستقبل، وهذا التحليل الواعد يسهل عملية الاتفاق والتفاوض مع المساهمين على اختلافهم، والوصول إلى اتفاق حول اهداف التربية المختلفة، والوسائل التي يمكن من خلالها تحقيق تلك الأهداف.

ويساهم التخطيط التربوي –خلال تحديد هذه الأهداف العامة– في عملية صياغة السياسات عن طريق تحديد القضايا الهامة والخيارات السياسية المتعددة المتاحة لمواجهة مثل تلك المشكلات، وعن طريق تقييم المزايا والعيوب والتضمينات التربوية المتضمنة، وتتطلب عملية التعرف على المشكلات إجراء تشخيص شامل. إن اختيار البدائل السياسية المناسبة يجب إن يكون قائماً على البحث العلمي والدراسات المقارنة، بينا تقييمها على الجانب الآخر يتطلب حسابات دقيقة للتكاليف مع تحليل قدرة الإدارة الحالية على تنفيذها، بالإضافة إلى انعكاس ذلك على الكيفية التي يمكن بها ادارك القرارات من قبل المساهمين على اختلافهم وحسب ردود افعالهم المحتملة. إن إختيار اجراءات تنفيذ السياسات(المالية في إدارة التعليم)

هو قرار سياسي تتخذه هيئة صناع القرار بعد مداولات طويلة مع المجموعات المعنية بذلك على اختلافها. والقبول الواسع للاستراتيجيات المتبناه القائمة على عمليات اسهامية قوية يساهم في الإبقاء على القرار المتخذ في حالة عاملة، مفعلاً تنفيذه من قبل المشاركين الأخرين.

ويتضح لنا مما سبق أن التخطيط التربوي هو عملية سياسية بقدر كونها عملية فنية. فالقرارات الصائبة لا تكون بالضرورة هي القرارات الأفضل من الناحية الفنية، ولكن اقرارات الصائبة هي القرارات الأكثر قابلية للقبول والتنفيذ من قبل الجميع أو على الأقل من قبل الغالبية العظمى من اصحاب الأسهم المشاركين في صنع القرار أن للتغيرات الهامة التي أثرت على محتوى التخطيط التربوي في السنوات . القلائل الماضية كان الأهتمام بعملية تنفيذ السياسات. وكما ناقشنا آنفاً في سياق مراجعتنا لجدول أعمال صناع القرار، أصبح لزاماً على المخططين التربويين أن يبحثوا عن طرائق ومداخل جديدة لتشجيع الطلب على التعليم، وابتكار آليات جديدة لتوكيد مستوى الجودة ورفعها؛ حتى يمكن تحسين مستويات التحصيل لدى الدارسين كافة، ولاسيما الدارسين ذوي المستويات التحصيلية المتوسطة أو المنخفضة: وعليه فان تحقيق عدالة الفرص، وتحقيق عدالة النتائج يمكن المحافظة عليها عندما يتم اتخاذ الاجراءات التصويبية والتعويضية اللازمة. وعلى المخططين التربوين إن يثيروا دافعية شركاء جدد مع التفاوض معهم، كما أن عليهم أن ينظموا السوق التعليمية الجديدة وهذا يتطلب توفير أكبر قدر ممكن من المعلومات للمستخدمين ما استطاعوا إلى ذلك سبيلاً من خلال نشر البيانات الخاصة بالمدارس كلاً على حدة فيما يتعلق بحالاتها ومستوى الاداء بها، ومن خلال اوصول بالمدارس الخاصة إلى المستوى المثالي(من خلال التأكد من أن المدارس قد وصلت إلى حالة جيدة من حيث وفرة الموارد واعضاء هيئة التدريس والتسهيلات والامكانيات والمناهج المطبقة)، وكذلك من خلال توثيق برامج التعليم والتدريب المقدمة في المدارس(عن طريق نظام للامتحانات القومية أو من خلال نظام خاص لتقويم كفاية المدرسة). وعلى المخططين كذلك أن يوجدوا آليات جديدة لتوزيع الموارد وطرائق الاستفادة من هذه الموارد، مع توفير درجة معينة من المحاسبية.

وأخيراً، عليهم أن يقوموا السياسات لإقتراح التعديلات الضرورية متى كانت هناك حاجة إليها ومن خلال هذه القائمة من الأنشطة، تبرز أمامنا اهمية وجود قاعدة معلوماتية ملائمة. فتكون نظام فعال للمعلومات الإدارية يسمح بمراقبة تطوي النظام التعليمي، والمعلومات المتعلقة بصناع القرار والسياسات والمجتمع التربوي بصفة عامة أصبحت عملية خطيرة. والقيام بالبحث العلمي الذي يغذي عملية صنع القرار ويسمح بإتخاذ قرارات على أساس صحيح من توافر المعلومات لهو امرُ على نفس القدر من الأهمية.

إن تعبئة المشاركين على اختلافهم، وايجاد مجموعة ملائمة من الحوافز والقواعد المنظمة، للتأكد من أنهم يتخذون الخطوات الضرورية والقرارات والاجراءات اللازمة لتحقيق النتائج المتوخاه، هي كذلك عملية على ذات القدر من الخطورة. قد قدمت العديد من المقترحات في ثنايا هذا الفصل توضح الحاجة إلى تكثيف الإهتمام بالجوانب الدافعية وتصميم وإنتقاء الادوات المناسبة التي تضمن توافق تحقيق أهداف السياسات.

ومثل هذه الأدوات متنوعة وتتراوح بين حوافز مالية، إلى تحسين صورة الذات، وتحسين المكانة الإجتماعية، ومطامح الترقي الوظيفي (لإثارة دافعية المعلمين)، ثم من خلال فتح مجال للدراسات المستقبلية وتوفير الوظائف، ومنح الشهادات التي تقر معارف المرء وكفاياته، وتنويع نظم المحتوى والتسليم، وأساليب استخدام الامتحانات كوسيلة عقابية أو وسيلة انتقائية، إلى استخدامها لتحسين محتوى العملية التدريسية وممارساتها، كما تتروح بين حوافز مالية إلى حوافز غير مالية وقواعد تنظيمية وعقوبات. وعملية الاختيار بين الاجراءات القسرية والاجراءات التنظيمية في مقابل الاجراءات الطوعية والاجراءات المتدرجة هي قدر عظيم من الاهمية. وبوسع المرء أن يتخيل أن الإجراءات التطوعية التي يتوصل إليها المرء من خلال عمليات المشاركة والتفاوض واجماع الآراء سوف تكون أكثر فعالية. وكما ناقشنا آنفاً، فإنه ن الأكثر كفاية إن نثير دافعية وتشجيع المساهمين حتى يتخذو القرارات الملائمة بدلاً من إجبارهم على عمل شيء ما لا يشعرون إزاءه بالإهتمام أو المسؤولية. فالكثير من القواعد التنظيمية تقتل روح المبادرة، والعقوبات الصارمة يمكن أن تثبط الدارسين؛ فمثلاً، قد يؤدي إعادة السنة نتيجة الرسوب بالتلاميذ إلى إن يقلعوا عن الحضور للدراسة. ومع ذلك، فثمة عقوبات وقواعد خاصة لا يمكن الإستغناء عنها، تكون بها الدولة مسؤولة امام المواطنين عن الأموال التي تنفق للحد من حالات عدم المساواة، ولضمان ايجاد اجراءات معينة صحيحة تضع المستقبل في الحسبان. إن الخلط الصحيح بين العقوبات والحوافز يعتمد كثيراً على ثقافة وتاريخ كل دولة على حدة، وسوف نناقش في الفصول التالية الأنواع المختلفة من الحوافز التي يمكن الإستفادة منها.

المحور الثالث

المتغيرات العالمية والإقليمية والبيئية المؤثرة فى برامج التنمية البشرية

التغيرات والتحولات: تعددت واختلفت انواع التغيرات والتحويلات بخريطة السياسية والاقتصادية والاجتماع العلمى خاصة منذ بداية العقدين الاخرين من القرن الماضى وحتى الآن . إن هذه التحولات والتغيرات التي طرأت فى الخريطة السابقة تفرض على صانع قرار الاستثمار داخل أي دولة أو محافظة أخذها فى الحسبان . أو بمعنى آخر انها تشكل التوجه الضرورى بنوعية الاستثمار وسياساته . كما أنه لا يمكن تجاهل أن هذه التغيرات بلا شك خلقت بل ومازالت تثير مشكلات هيكلية أو مؤسسية واخرى اقتصادية وسياسية وثقافية . ويمكن بأختصار رصد عدة أمثلة لهذه التغيرات والتحولات التي تتطلب إعادة تشكيل بيئة الاستثمار والاعمال فى ضوئها بصفة عامة وهى كالآتى:

١- فى مجال الإنتاج : تتمثل التغيرات والتحويلات فى مجال الإنتاج فى ظهور مجموعات جديدة من السلع غير الملموسة مثل الافكار والتصميمات ومنتجات الوسائط المتعددة والمشتقات المالية . بالإضافة إلى الاعتماد على مواد خام يتم تخليقها معملياً ومواد وخامات عالية الكفاءة وظهور أو استخدام العمالة الاصطناعية ، ووسائط صناعة المعلومات مثل اشباه المواصلات وبرامج الحاسبات الآلية والاسطوانات المدمجة وغيره.

٢- فى مجال السوق وحضارة ما وراء السوق : التحولات فى نمط أداء الاسواق حيث ظهرت التجارة والاسواق الإلكترونية والنقود الالكترونية والتحيز للعلامات التجارية المشهورة وكذلك المحلات والشركات والمحلات الالكترونية .Cyber Stores وطبقا لأحداث التقارير تشير الإحصائيات إلى أن ١٩% من استخدامات شبكة الانترنت خلال عام ١٩٩٦ كانت لأغراض الشراء والتسويق . وأن حجم التجارة الالكترونية قد يصل خلال الفترة من ٢٠٠١ حتى من ٢٠٠ من ٢٠٠ إلى ٨٠٠ مليار دولار وفقاً لأكثر التقديرات تفاؤلات ونظراً لخضوع كل شى الآن لرغبة المستهلك وتقلص (أو يمكن القول انتهاء) المسافة بين المنتج والمستهلك فإن العالم يعيش الآن نوعا من الحضارة السوقية يمكن تسميتها حضارة ما وراء السوق.

٣- الديمقراطية البديلة وقطعان الماشية : فطبقاً لداعية العولمة "توماس فريدمان" ظهرت ثلاث انواع من اليمقراطيات هي (أ) ديمقراطية التكنولوجيا (أجهزة الكمبيوتر للجميع) ،و(ب) ديمقراطية التمويل (بطاقات الائتمان للجميع) ،(ج) وديمقراطية المعلومات (الانترنت المجانى للجميع).

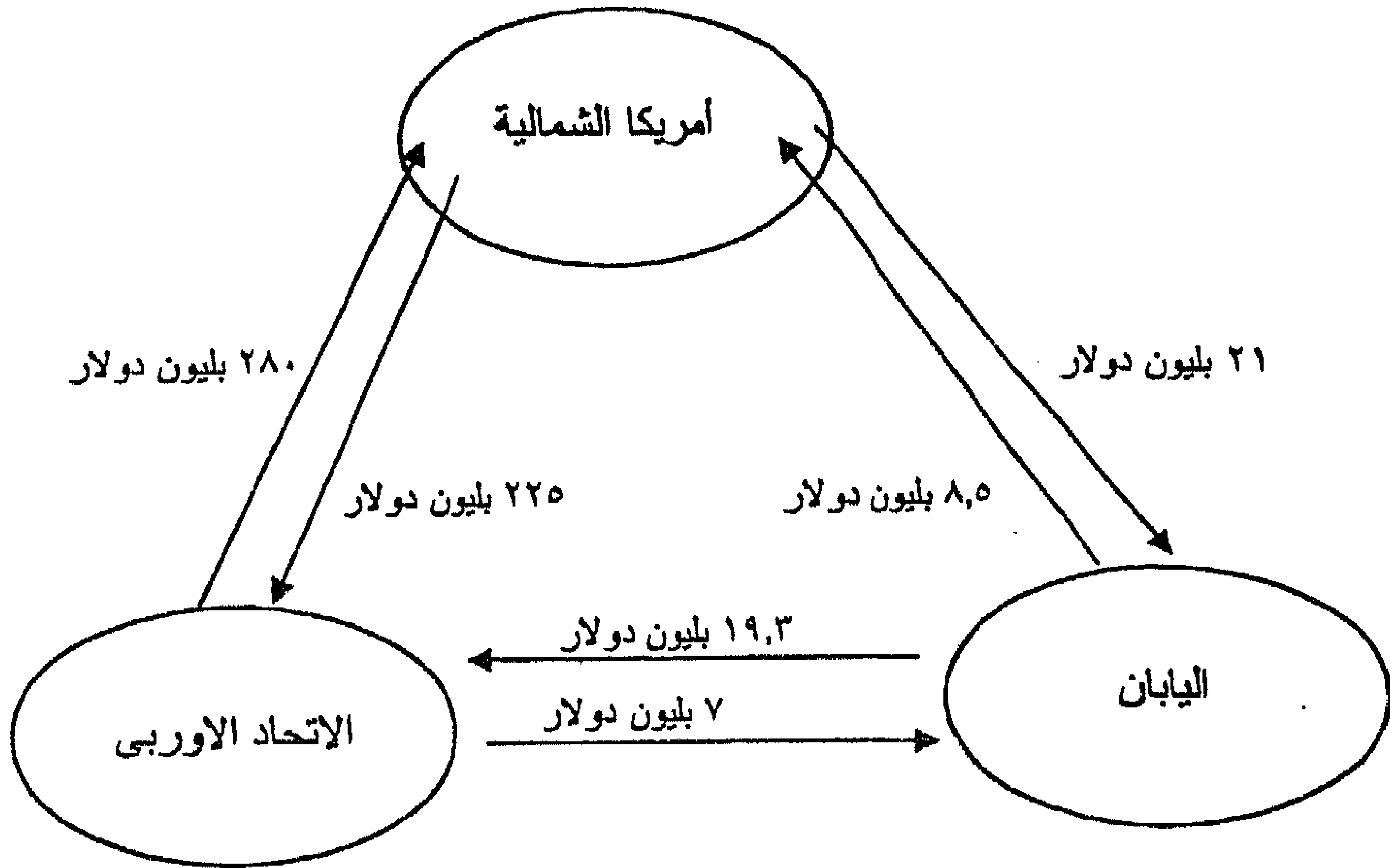
فى ظل هذه الديمقراطية وقطعان الماشية : فطبقاً لداعية العولمة " توماس فريدمان " القاطيع الأول هي الماشية قصيرة القرون وهى مجموعة من المستثمرين / الشركات التي تتعامل فى بيع وشراء الأسهم والعملات والسمسرة فى مراعى العولمة . أما

النوع الثاني فهي الماشية طويلة القرون مثل الشركات متعددة الجنسيات كبيرة الحجم (جنرال موتورز، أي بى أم) صاحبة التحالفات الاستراتيجية وتتحرك هنا وهناك طبقا لمصالحها العليا ضاربة عرض الحائط بمصالح البلدان المضيفة لها.

٤- التوزيع غير المتكافئ لعناصر القوة الاقتصادية سواء في مجالات الإنتاج وتراكم راس المال أو

الثروة والاستثمار فى مجالات تكنولوجيا المعلومات ، حيث تتركز هذه العناصر فى ثلاث مراكز رئيسية للعولمة وهى طبقا للشكل رقم (١) الولايات المتحدة واليابان ، والاتحاد الاوربى التي تتحكم أيضا فى ٨٢% من إنتاج الإلكترونيات فى عالم طبقا لإحصائيات عام ٢٠٠٠ أما بقية دول العالم فتنتج متم النسبة .

الاستثمار الاجنبى المباشر فى مراكز العولمة الثلاث فى بداية التسعينات



٥- سيادة أو شيوع نمط العلم المؤسسى أو التعاقدى ، حيث التناغم الكامل بين الجامعات ومراكز البحوث والشركات فى حل المشكلات وانشطة البحوث والتطوير وتحول الجامعات إلى مراكز إنتاج لتعظيم فرص التمويل الذاتى هذا مع شيوع استخدام نظام اساتذة البحوث المتفرغين والقارئين.

٦- تخفيض الحجم قياسا بالعمالة أو النشاطات ، وكذلك الاستفادة من موارد الغير وإمكانياتهم . والتركيز على التكنولوجيا عالية التقدم فضلاً عن ذلك تزايد الاعتماد على العمالة المؤقتة أو لبعض الوقت وكذلك عقود العمل المنزلية لحساب الشركات (أي الاعتماد على العمالة التي تعمل فى المنازل) خاصة فى الدول الصناعية السبع طبقاً لما جاء فى مجلة " الايكونومست " بعددها الصادر فى أغسطس ١٩٩٧/٢٣.

٧- تنامى الحاجة إلى رجال بنوك بدرجة أكبر من البنوك ذاتها.

٨- التغير فى معايير اختيار الشركات فى نقل التقنيات وآلياتها : فبدلاً من الاعتماد على العلاقات والاتفاقيات الثنائية بين الدول ، والمنح المقدمة بشكل عينى للدولار للدول المعينة و الاجتهادات الشخصية للمستثمرين (الطرف المستورد والطرف المصدر) ، وظروف السوق غير الرشيد ، فضلاً عن الاعتماد على سياسات وإجراءات حكومية لا ترتبط بالاصل على احتياجات وأهداف تنموية طويلة الأجل .....

وغير ذلك أصبح الآن يتم اختيار شركاء نقل التقنيات وكذلك آلياتها ، طبقاً لمعايير مدروسة . وفي هذا المجال قد من المفيد الإشارة إلى الدراسة التي قام بها كومر (١٩٩٥) وذلك على النحو التالي .

لاشك إن معظم – إن لم يكن كل – الدول النامية تعانى من مشكلة اتساع الفجوة التكنولوجية بينها وبين الدول المتقدمة . وكمحاولة لسد أو تضييق هذه الفجوة تقوم هذه الدول بمحاولات مستمرة لجذب الاستثمار الاجنبية (سواء بشكل مباشر أو غير مباشر) للمساهمة فى ذلك . كما تقوم سعياً لتحقيق هذا الهدف أيضا إما بالدخول فى تحالفات اقتصادية دولية أو توقيع اتفاقيات تعاون أو من خلال ترتيبات قانونية وتعاونية بين الشركات الدولية أو العالمية والشركات الوطنية المحلية وعادة مايتم هذا النوع الاخير من التعاون من خلال الاستثمار المشترك أو الترخيص أو الإمتيازات التجارية حيث تمثل جميعها أشكالاً أو اطراً إقتصادية لنقل التكنولوجيا.

وإذا كان نجاح التعاون فى عمليات نقل التكنولوجيا بين الطرفين يتم قياسه من خلال الربح أو معدل العائد على الاستثمار كما تشير الدراسات ونتائج البحوث فإن هذا لا يمكن قبول بالمطلق ، نظراً لان هذه المقاييس لا تعكس الكثير من المحددات والأبعاد الأخرى لعملية نقل التكنولوجية وخصائصها الرئيسية لذلك فإن معايير أخرى للنجاح يجب استخدامها جنباً إلى جنب مع المعيارين السابقين . وهذه المعايير أصبحت تتمحور حول :

(أ) النجاح فى التعليم ،(ب) نجاح فى السوق،(ج) خصائص الشريك (محددات ترتبط بالشريك فى الاستثمار فالتعلم يمكن فهمه أو إدراكه باعتباره عملية استيعاب المعرفة والمهارات والاتجاهات الخاصة برفع وتحسين القدرات الذهنية والعملية اللازمة لتنفيذ مهمة أو وظيفة معينة . ونقل التكنولوجيا للدول النامية بشكل عام ترتبط فى الاصل بالنشاط الصناعى وبصفة خاصة عمليات التصنيع وبالتالي فإن التعلم بمفهومه السابق يجعل من السهل على مستقبل التكنولوجيا ممارسة النشاط باستقلالية تامة والتعلم التصنيعى إذا صح العبير يمر بالتالي ، بثلاث مراحل (تمثل فى نفس الوقت معايير النجاح فى تعلم التكنولوجيا المنقولة) هي:

(أ) إعادة الإنتاج (التصنيع)،(ب) التعديل (ج) الابتكار.

وإذا نظرنا إلى هذه المراحل سنجد أن المرحلة الأولى تعتبر الأسهل ولا اسرع نسبياً حيث يمكن أن تتم من خلال التعليم والتدريب على الوظيفة أي اثناء العمل داخل المصنع . ولاشك أن استيعاب المهارات التشغيلية يمكن أيضاً إن تساعد مستقبل التكنولوجيا ويصبح فى موقف يمكنه من تعديل وتطوير معرفته ومهاراته وأهداف بحيث يتمكن من تنمية تكنولوجيا وطنية بعد ذلك وفى المرحلة فإن يستطيع ابتكار سلعاً وعمليات جديدة بشكل مستقل.

وبالنسبة للسوق ، فإن النجاح فى السوق ، حتى وإن تم قياس النجاح فى السوق من خلال معدل العائد على الاستثمار . ولا شك إن استيعاب التكنولوجيا المنقولة وتعلمها سيرفع من القدرة التنافسية لمستقبل التكنولوجيا سواء على الصعيد المحلى أو الصعيد الدولي صحيح أن القدرة على إعادة الإنتاج والتعلم يمكن من تحسين القدرة التنافسية على الصعيد المحلى بدرجة أكبر منه على المستوى الدولي لكن الامر يحتاج فى نفس الوقت إلى توافر القدرات الابتكارية والتنموية لمستقبل التكنولوجياءوإذا كان النجاح فى استيعاب وتعلم التكنولوجيا المنقولة يتوقف على عدد كبير من العوامل ترجع إلى مستقبل هذه التكنولوجيا (التميز

والخبرة والدافع والاهتمام والموارد المتاحة بالدول النامية) فإن القدرة على استيعاب الثقافة والاهتمام والخبرة الاجنبية لا يمكن تجاهل أهميتها أيضا فى هذا السياق.

وبخصوص معايير اختيار الشريك المحلى (مستقبل التكنولوجيا) أشار كومر إلى الخبرة الصناعية (لأهميتها بالنسبة للتعلم والابتكار) والخبرة الاجنبية والتسهيلات الإنتاجية والموارد اللازمة للتطوير والابتكار ... إلخ المادية والموارد البشرية وحة الشريك فى السوق وكذلك العلاقات مع المجتمع المحلى والتسهيلات التسويقية والعلاقة طويلة الأجل مع موردى التكنولوجيا ، الخبرة والمعرفة بالثقافة الاجنبية كما يمكن الإشارة إلى ثلاث معايير قد تكون أقل أهمية من غيرها لكنها تحتاج إلى موقف تساملى أيضاً مثل الخبرة الاجنبية للشريك . واخيرا فان اختيار الشريك يجب إن يتم فى ضوء إمكانات تصنيع سلعة ذات جودة عالية (جودة التصنيع) أو تصنيع سلعة ذات وظائف عالية الجودة (جودة وظائف السلع) فضلاً عن جودة التصميم وكذلك كم أو قيمة المخرجات فى الساعة وغيرها من المؤشرات الأخرى وذلك حتى يمكن تحقيق مستوى تنافسى جيد.

٩- التحول من التفكير المحلى – العالمى إلى التفكير الكوني والعمل المحلى أو بلغة أخرى التفكير العوملى والذي يأخذ فى الاعتبار البعد العولمى أو الكونى والمتطلبات المحلية بهذه التربية . خاصة بعدما طرح مؤتمر ديفوس فى فبراير ١٩٩٨ فكرة للايجار دوليا وهذا التوجه يلاشك مرشحا للاستمرار لفترة طويلة قادمة طالما ظلت الأحادية السياسية وتوابعها الاقتصادية والثقافية قائمة.

١٠- ديكتاتورية العولمة – العصا لمن عصى : تتجلى هذه الدكتاتورية والتحكم في مصائر الشعوب التي تحيد عن الخط المرسوم من مراكز العولمة سياسياً واقتصادياً واجتماعياً في صندوق النقد الدولي وضرورة الانقياد لما يقرره اختيار أو قهراً . بالإضافة إلى صندوق النقد هناك مؤسسات دولية نصبت نفسها كجهات تحدد ترتيب الدول وتصنيف اقتصادها وأخرى نصيب نفسها كجهات تحدد ترتيب الدول وتصنيف اقتصادها، وأخرى نصبت نفسها كمحكمين لتنافسية الدول، وهكذا صحيح أن كل هذه المؤسسات موجهة من مركز العولمة إلا أن قراراتها في نفس الوقت لها تأثير على القدرة التفاوضية للدول الفقيرة أو التابعة على الصعيد الكوني بكلياته، كما أن هذه المؤسسات صارت بالتالي تتحكم جزئياً في تنفيذ خطط التنمية بالدول المعنية، بل إن بعض وسائل الإعلام الدولي ووكالاته أصبحت تلعب نفس الدور ولكن بأسلوب آخر.

١١- أسواق بلا حدود أو بلا قيود = ١٨٦ دولة تقريباً فالسوق العاليمة تحولت إلى مراعي لقطعان الاستثمار أو البزنيس، ومن يحاول غلق الباب لمن يسلم من عصا العولمة التأديبية المتمثلة في مؤسسات التمويل الدولية ومؤسسات القيم ووكالات الإعلام والشركات متعددة الجنسيات، ولن يسلم الأمر أيضاً من حكومات مراكز العولمة التي سوف تدعم هذه المؤسسات (وانطلاقا من شعارات الديمقراطية وحقوق الإنسان) لإسقاط حكومات وإقامة أخرى تكون موالية لنظار المراعي.

١٢- الحس على الاهتمام بالمهمة والغرض المناسبين وليس حجم الاستثمار بحد ذاته، فحجم الاستثمار قد يكون شيئاً غريباً أو قليل الأهمية بينما النوعية والمهمة والهدف قد تعوض حجمه.

١٣- ديكتاتورية العولمة أو الأسواق العظمى، وهذه تسير بالتوازي مع الماكدونالية والويمبية في قهر

إقتصادات الدول النامية وتعميق تبعيتها السياسية والاقتصادية بدعم من مراكز العولمة الثلاث، وكذلك تهميش وتتجير أسواق هذه الدول.

تحليل البيئة: التحليل البيئي يعتبر أحد المكونات الهامة لعملية الإدارة الاستراتيجية، فمن خلال هذا التحليل تتوافر معلومات وبيانات لها أهمية خاصة في التنبؤ بالمستقبل، فالبيئة هي مصدر أساسي أو سبب التغيير، وكثيراً من منظمات الأعمال تصبح ضحايا التغيير البيئي كنتيجة لعدم قدرتها على التنبؤ به أو مواكبته، كما أن تحليل ودراسة البيئة هو أحد المدخلات الأساسية في بناء وتصميم الاستراتيجيات أو على الأقل في تنمية بدائل التصرف الاستراتيجي بصفة عامة.

وقبل الدخول في عملية التحليل يجدر بالذكر أن فهم خصائص البيئة يساعد بدرجة كبيرة على تحليليها بفعالية أكبر، ومن بين هذه الخصائص ما يلي:

(أ) التفرد أو التميز، فبيئة منظمة الأعمال "س" تختلف عن بيئة منظمة الأعمال "ص" سواء كانت هذه البيئة داخلية أو خارجية خاصة، حتى وإن لم يختلفا في نوع المتغيرات فإن التباين سيكمن بالضرورة في درجة تأثير هذه التغيرات على كل منهما.

(ب) الطبيعة المتغيرة (الديناميكية) للبيئة أي عدم ثباتها.

(ت) صعوبة السيطرة أو التحكم في المتغيرات البيئية حتى وإن كان من الممكن التأثير فقط على بعض هذه المتغيرات، فالتغيرات في الطقس مثلاً يصعب التنبؤ بها في الأجل القصير فقط، كما أنه خارج تماماً عن سيطرة الإدارة، أما المتغيرات السياسية أو الاقتصادية مثلاً فيمكن التنبؤ ببعضها والتأثير النسبي في البعض الآخر أما السيطرة الكاملة فهي من الصعوبة بمكان.

(ث) التأثير المتبادل والتداخل والتراكب بين المتغيرات البيئية، فالعوامل السياسية تتأثر بالعوامل الاقتصادية والاجتماعية لدرجة أنه قد يصعب الفصل بين درجات تأثير هذه المتغيرات في بعضها خطوات من أهمها الآتي:

١- تحديد وتعريف القطاعات البيئية والمتغيرات الخاصة بكل قطاع من القطاعات المطلوب دراساتها أو تحليلها، ثم تكوين خلفية علمية من خلال مراجعة الدراسات والبحوث السابقة عن هذه القطاعات بما تحتويه من متغيرات.

٢- التأكد من توافر المعلومات البيئية أو إمكانيات توفيرها وتحديد طرق وأساليب جمعها.

٣- تحديد واختيار المؤشرات التي سوف تستخدم في التحليل سواء كانت مؤشرات ترتبط بالبيئة الداخلية أو البيئة الخارجية العامة والخاصة (التنافسية).

٤- القيام بالتحليل وتفسير النتائج ووضعها في صورة مناسبة للاستخدام.

٥- بناء السيناريوهات أو بدائل الاختيارات الاستراتيجية.



اليوبيل الذهبي

١٩٥٤ - ٢٠٠٤

أكاديمية السادات للعلوم الإدارية

مركز البحوث والمعلومات

المؤتمر العلمي السنوي التاسع

آفاق التنمية والإصلاح الإداري فى الألفية الثالثة ودور أكاديمية السادات للعلوم الإدارية

ديسمبر ٢٠٠٤

بحث بعنوان

"Local Administration and Decentralization in Egypt"

إعداد

أ.د. محمد العزازي

رئيس قسم الإدارة العامة والمحلية

و

د. زهير عبد السلام مصطفى

مدرس قسم الإدارة العامة والمحلية

TABLE OF CONTENTS

1. Introduction

Development of governmental administrative system in Egypt till present is interconnected with an open advocacy of the importance of reinforcing the decentralisation of state administration. Many reasons account for this advocacy of decentralisation, these reasons are:

- Decentralisation of state administration activities establishing in view of the fact that it allows local communities to manage their affairs in accordance with their traditions.

- Decentralisation of state administration materialises political mobilisation since local communities would be able to participate in their development causes and thus would be an active party to this cause.

- Decentralisation of state administration contributes to flexibility of government in dealing with changing conditions and environments.

- There are other reasons which compel many specialists in Egypt over more than fifty years to advocate decentralisation but without really achieving satisfactory outcomes in this respect. As a matter of fact, there are some geographical, historical and cultural factors that contribute to the non-applicability of decentralisation in a satisfactory manner, chief among these factors are:
    - The geographical aspect of Egypt is one of the reasons accountable for strong political centralisation over the centuries. Egypt is a hydraulic society, that is, the River Nile and its narrow valley makes political centralisation an imperative necessity to ensure that all inhabitants concentrations benefit from the water of the Nile in relation to cultivation which is the basis of their livelihood.

    - Over many centuries and up to the beginning of the twentieth century, many foreign rulers and occupation succeeded by turns. Egypt was occupied by Greco-Romans, the Byzantine, the Arabs, Ottomans, French and British. Usually, foreign occupation resorts to

strong political centralisation to tighten its grip and control.

- In addition to geographical and historical reasons or factors, there a group of cultural reasons, chief among them:

a) The Hofstedte's four-dimension model, and regarding the dimension which he called "power distance", may help to explain the strong centralisation in Egypt. This dimension is defined as "the extent to which the less powerful members of institutions and organisations accept that power is distributed unequally". Egyptian society is one of the societies which is aptly characterised as being one of great power distance. Such societies are further characterised by:
   - Higher level of dependence needs.
   - There should be an order of inequality in which everybody has his/her rightful place.
   - Status is important to show power differences.
   - Greater centralisation.

   This cultural character of the Egyptian society explains strong centralisation.

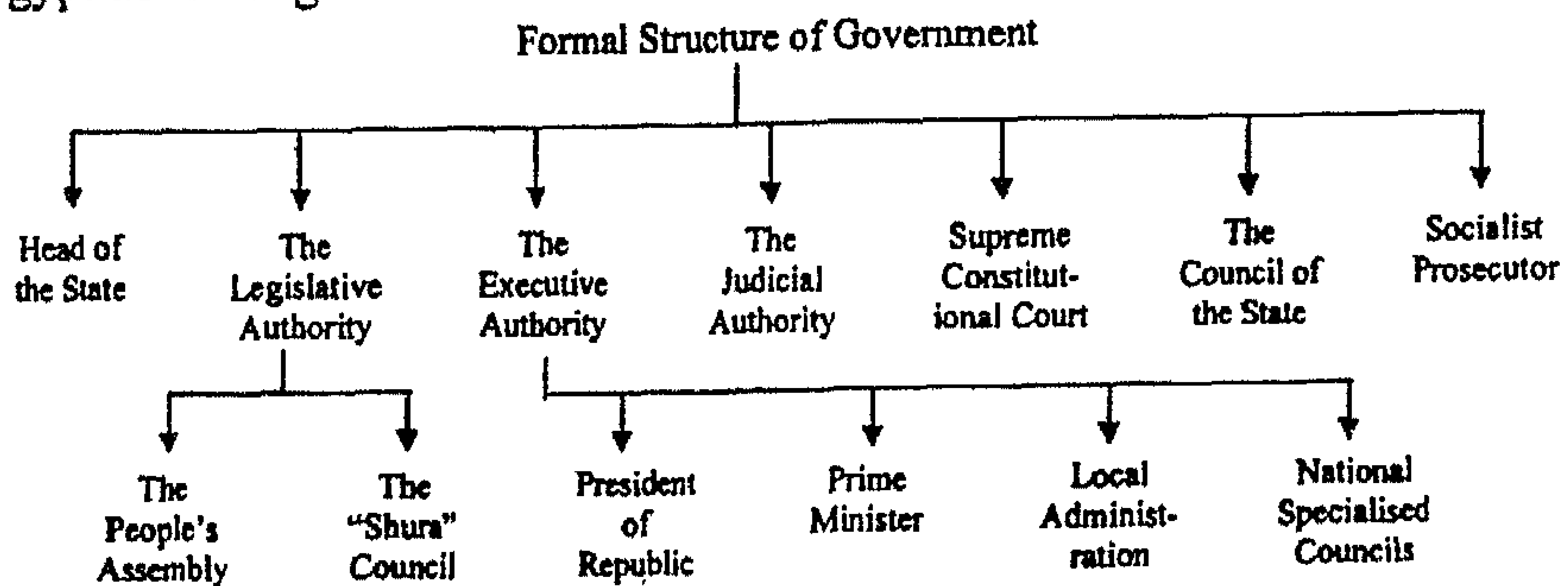
b) Another cultural trait of the Egyptian society which contributes to strong centralisation is the authoritarian socialisation process which is reinforced by Islamic principles. Absolute obedience to parents is considered the most important criterion of good manners and conduct. This sort of obedience during the socialisation process makes the boy or girl submits to orders and directives of his/ her parents without discussion or objection is reflected in later stage on his/her behaviour. He/she does not allow his/her subordinates to discuss or object his/her orders; that is, he/she uses the authority granted to him/her to a large extent. At the same time, he/she is completely subservient to orders and directives of his/her superiors. Strong centralisation has become a life pattern for both the authoritarian and subservient.

2. The impact of local administration system in Egypt on centralisation and decentralisation

2.1 The State form and organisation

The present constitution of Egypt approved in 1971 and its approved amendments made in 1980, define the state form and organisation. The head of the state is the President of the Republic and he is also the head of the executive authority.

The present form of the state and the formal structure of government in Egypt according to the 1971 constitution could be depicted as follows:



The following description illustrates the components of the present formal structure of government in Egypt.

The Head of the State:

The head of state, is the President of the Republic who is to be nominated by one third of the members of the People's Assembly. If this candidate receives an acceptance of the two-third of the members of the People's Assembly, then he is eligible to run for election by means of popular referendum. If he receives an absolute majority of the votes, he will be elected as a President of the Republic for six-year term. The President is permitted to be elected to unlimited consecutive terms (as amended in 1980).

The Legislative Authority:

The legislative authority is made up of two councils:

- The People's Assembly:
  This assembly exercises legislative power and approves the general policies of the state, the general plan of economic and social development and the general budget of the state. It also exercises control over the work of the executive branch of the government.

  The People's Assembly is made up of 444 members, of them a half should be workers and farmers. These members are to be elected by virtue of a direct ballot majority system. The President of the Republic is entitled the right to nominate up to ten members in the People's Assembly. Assembly members serve five-calendar year term.

- "Shura" Council:
  It is an elected body with consultative authority since its function is to consider proposals concerning issuance or amendments of laws. It is also to consider the proposal of the general plan of economic and social development.

  "Shura" assembly is made up of 258 members, a two-third of whom are to be elected by a direct bullet majority system, a half of whom are to be workers and farmers, and a one-third of whom are to be nominated by the President of the Republic. The terms for membership in this council is six years.

The Executive Authority:

- President of the Republic:
  The President is the chief executive of the executive branch of authority in Egypt. He participates with the council of ministers in laying down the general policy of the state. The President nominates the Prime Minister, his deputy, ministers and their deputies and all of whom serve at the pleasure of the President. The President is entitled to call the council of ministers to meet and presides over sessions of this council.

- The Council of Ministers:
  The council of ministers is the supreme executive and administrative organ of the state. This council is made up of the Prime Minister, his deputies, and ministers. Its functions are to participate with the President of the Republic in formulating the general policy of the state, monitoring the work of ministries, preparing draft of laws and the general plan of the state as well as the general budget of the state.

- The Local Administration:
  The 1971 constitution of Egypt stipulates that the Arab Republic of Egypt is divided into local administrative units; such as governorates, cities and villages, each of which has legal personality.

  The constitution also stipulates the formation of local popular councils at the different levels of local administrative units through a direct ballot majority system. A half of the selected members of the local popular councils are to be at least of workers and farmers.

- The National Specialised Councils:
  These councils are made up of specific councils, each of which is specialised in a certain field from a national level perspective. These councils are to extend assistance and cooperation in formulating general policies of the state through carrying out studies. These councils are affiliated to the President of the Republic. These councils are formed of experts who are nominated by the President of the Republic.

The Judicial Authority:
The Judicial Authority is independent. It exercises autonomous authority through courts of different types and levels. In addition, there are the Supreme Constitutional Court, the Council of the State, and the Socialist Prosecutor.

The Supreme Constitutional Court:
It is an autonomous judicial entity assuming the function of control in relation to constitutionality of laws and by laws. It is also responsible for interpreting legislative clauses. It also issues sentences in constitutional cases.

The Council of the State:
It assumes the function of interpreting legislative clauses in relation to the state and public employees. It also issues sentences, albeit not binding, in this respect.

The Socialist Prosecutor:
The socialist prosecutor is responsible for taking actions to guarantee the rights of the people, the safety of the society and its political system. The socialist prosecutor is directly responsible to the People's Assembly.

The above brief presentation regarding the formal structure of government shows that it is mainly centralised. The President of the Republic is the chief of the executive authority. He appoints the Prime Minister and the latter serves at his pleasure. The President of the Republic is not accountable to the parliament (i.e. the People's Assembly). This fact may illustrate the centralisation of government system in Egypt in general.

It is also obvious from the above brief presentation that Egypt is simple/ unitary state. The constitution stipulates, however, that the state is divided into administrative "local" units, that is, its administration is decentralised. The local administration system, thus stipulated in the constitution, strongly implies that there is at least theoretically an orientation toward administrating the state in a decentralised form.

The following part will tackle the local administration system as it develops in an attempt to assess the degree to which this system supports decentralisation and the problems that accompany its implementation.

2.2 Brief review of the historical, legal and organisational background of local administration in Egypt

Before treating the issue of centralisation and decentralisation in Egypt at present, it is fundamental to describe the historical, legal, and organisational background of the local administration system.

2.2.1 French impact

Egypt first knew one form or another of local administration as symbolised by local council in July 1798 during the French occupation of Egypt; when Napoleon issued a decree that each of Egypt's fourteen largest provinces (mudiriya)(*) was to have a bureau of seven members who were responsible for administration and security affairs of these local areas. Napoleon also decreed that a grand assembly "Diwan" was to be established as an elective body to include some religious leaders, merchants as well as representatives from each of the major provinces.

The French influences on local administration system is strongly observed in view of the following three facts:

a) The rigid hierarchical system of local administration is due to the adoption of the French local system which is characterised by the presence of "strong" representative of the central government at the local level.

b) Since the French occupation, the local administration reforms adopted mainly the legal approach. It is well known that the Egyptian code of law, save Personal Status Law, is largely influenced by the French law. Thus, following the French legal approach, the local administration in Egypt is only mentioned in three articles of the Egyptian Constitution, thus, leaving the details of legislation in terms of local administration to the legislature to issue laws and executive regulations to organise local administration in Egypt. In effect, numerous laws concerning local administration reform have been issued and were influenced by the relative absolute centralisation orientation of the political system.

c) It is important to notice that the four-tiers of the French administration system (i.e. department, arrondissement, canton and commune) have similar counterparts in the Egyptian

(*) Egypt under he Ottoman occupation starting in 1517 was divided into 14 provinces. The division was mainly for military and security purposes.

administration system at present (i.e. governorate, district, city, and village).

2.2.2 Mohamed Ali reign and his successors

It is agreed that the Egypt's modern history began with Mohamed Ali Reign in 1805. Mohamed Ali maintained the system of dividing Egypt into 14 provinces, a system which was originated by Napoleon. Mohamed Ali attempted to modernise this system through establishment of a council for every province and appointment of a governor for each.

Following the profound centralisation inclination in Egypt, Mohamed Ali deprived these councils of any powers of local representation and independent funds of their own; thus these councils were administrative machinery or units of the central government.

In 1883, fourteen elective provincial councils were established marking the introduction of local representation in Egypt. In addition there were two local councils; the first mixed (Egyptian and foreigners) municipal councils (in larger cities) and local councils (smaller towns and larger villages).

In 1909, a law was issued to grant provincial council the independent legal personality (and not province) as a local unit. This law is considered, the nucleus, of the regional decentralisation in Egypt, never the less.

1923 constitution was issued to correct the above mentioned situation in view of the fact that it considered provinces, cities and villages as legal personalities and thus were endowed with corporate status in relation to discharging their affairs and exercising their right according to the public law which specifies their jurisdictions.

In spite of the fact that the constitutional arrangements of decentralisation is a strong guarantee for local units independence and autonomy against risks of central intervention, it is noticed that meaningful decentralisation in Egypt was lacking because it depends on society's will, its democratic development and the real intentions of the legislature in achieving this sort of decentralisation.

Thus, it is observed that although the 1923 constitution was a step in the right direction of real decentralisation, the fact of the matter proved that the

above mentioned provinces were not having any real or substantial autonomy for managing their own affairs at the local level.

2.2.3 The 1952 Revolution

The leaders of the 1952 endeavoured to foster a meaningful decentralised local administration in Egypt through issuing the temporary constitution in 1964, its forerunner represented in 1956 Constitution, and the present permanent Constitution of 1971.

Thus and in 1960, Law No. 24 of 1960 was issued to establish a completely new system of local administration. This law is considered in some ways the origin for the subsequent laws of local administration system in Egypt and indeed the present law No. 43 of 1979.

Constitutionally, local administration is a part of the executive authority of the government, considering the Egyptian Constitution refers to local administration as the third branch of the executive authority in section three of chapter five (after the President of the State in the first section and the Government in the second section). The 1971 constitution of Egypt has 3 articles to refer to the system of local administration. These articles are:

- Article 161:

  "Arab Republic of Egypt is divided into administrative units enjoying legal personality (corporate status), which are governorates, cities and villages (this is the minimum binding level of the constitution), and other administrative units may be established (that is by ordinary laws or presidential decrees having legal personality) if the public interest so requires".

- Article 162:

  "Local popular councils are to be formed through direct election, providing that at least a half of its members are from workers and farmers. The law warrants the gradual transfer of authority to them".

- Article 163:

  "The law shall describe the method of formation of local popular councils, their jurisdiction, financial resources, their relations with the People's Assembly, their role in preparation and execution of development plan, and their control over various activities".

Some observations regarding these articles are in order:

- The legislature refers briefly to local administration in spite of its vital importance to development in Egypt.
- The constitution adopts the principle of dividing the state into three administrative units, which are governorates, cities and villages (the basic minimum level) with the possibility of establishing other administrative units by virtue of ordinary laws. This is what actually materialised when Law No. 52 of 1975 added the level of "urban quarter" having its antonymous legal personality. It also added the level of "district (Markaz)" which was previously an organisation level concerned with security affairs. This five-level organisation is mentioned by the present local administration law.
- The constitution recognises the principle of gradual transfer of (central) authority to local units. It does not, however, indicate the meaning, scope and time framework of this transfer, neither do other Egyptian laws regulating local administration save Law No. 124 of 1960 which stipulated (Article 2) that "time schedule to be laid down to implement the law to transfer the (central) authority to local units in at most five years' time". This article was not stated in the subsequent laws, let alone the actual application of this principle. Coupled with this is what observers agree on that there is a strong reluctance on the part of the central authority in relation to transfer a significant part of its authority to local levels.
- The Constitution referred to governors and executive councils and also to establishment and formation of elected popular councils at the local level. This situation has raised many arguments concerning the constitutional status of the local administration system in Egypt and opened discussion whether the Egyptian system follows local "government" or

"local administration". These arguments have been settled in 1988 in favour of local administration.

2.3 Development of local administration laws

The local administration system according to Law No. 124 of 1960:

This law organised the local administration system in a hierarchical pattern. Thus there were only three basic local units according to this pattern; that is, the governorate, the city and the village. At each level, there was one local council composed of three kinds of members: elected, selected and ex-officio. According to some observers, jurisdictions of these councils, under this law, were specific and clear in view of the fact that there were vested jurisdictions exercised by these councils, which the central ministries could not interfere in them.

There were also other responsibilities represented in the necessity of having the approval of the local council by the central ministries if the latter undertook any work which fall within the jurisdiction of the former. This in addition to other matters for which the local councils were to be first consulted. And if any decision was made without the prior consultation of the local councils, these decisions were to be considered void and nill.

Notwithstanding this, the subsequent laws of local administration starting from Law No. 52 of 1975, did not exactly elaborate the jurisdictions of local councils.

No wonder, then that some governors publicly claim that local leaders do not quite understand their assigned role in addition to lack of adequate communication between these leaders and local citizens.

Moreover, some governors favoured the idea of having one council at the local level as decreed by the Law No. 124 of 1960 instead of having two councils at the local level (i.e. executive and local popular councils) as decreed by subsequent laws in view of the fact that the experience showed that the latter entailed inflict duplication of work between the two councils and usually role ambiguity.

Furthermore, the presence of two councils also resulted in delay and slowing down the decision making process considering the fact that the span of time required to issue-forth a decision is at least 3 months since the date of proposing it to the executive council and referring it to the local popular

council and studying it by the latter's committees, and then returning it to obtain the approval of the local popular and eventually back to the governor to finally endorse it, in which case it is valid for implementation.

Besides, the Law No. 124 of 1960 stipulated that the budget's proposals of both of the city and village were to be finally endorsed at the local level without the need to escalate them to the People's Assembly as it is decreed in the subsequent laws. This state of affair makes it difficult for local officials and leaders to transfer financial appropriations from an item having surplus to another one having deficit. Thus, observers advocate the necessity of granting greater role to local units in relation to laying down their plans and budget as was the case under Law No. 124 of 1960.

The following presentation highlights the attempts to reform local administration system in Egypt with a view to pinpointing the main innovations of them.

Law No. 57 of 1971:

This law introduced an important feature, that is the establishment of two councils; executive councils and local popular councils at all levels of local administration i.e. governorate, city and village. The executive council was made up of various administrative officials assigned at the governorate, city and village and the local popular councils was made up of locally appointed members of then Egypt's single party (i.e. Arab Socialist Union).

The rationale of separating the two councils was though of as preliminary step in the right direction of forming a system of checks and balances.

Law No. 52 of 1975:

This law introduced some new features, some of them was crucial:

1. The establishment of one council made up of members directly elected within the jurisdiction of local levels. This council was granted the authority of decision-making and control. This feature might well be considered crucial development in local administration in Egypt since the law made direct free election as the means of the membership in this council instead of the previously use method of appointing members of the Arab Socialist Union under the former law of local administration.
2. Forming executive committees at different local levels whereby chairmen of elected councils would participate in these committees without jeopardising their right in exercising control.

3. A new local level of district was introduced considering the relations between the city and its adjacent villages.
4. Granting the legal personality (corporate status) to level of city.
5. Establishing a service and development fund at three local levels: governorate, district and city. Sources of revenues for this fund were stipulated by the law which allowed the retention of the surplus without having to return it to the central treasury at the end of the fiscal year. The formation of this fund might well be considered a step in the right direction of enabling local units to establish their own sources of financing.

Law No. 43 of 1979:

This law is the present law of local administration, although minor amendments have been made to it. This law adopts a five-level system of local administration: governorate, district, city, urban quarter and village, each of which having legal personality (corporate status). The main features of this law are as follows:

- The two-council system (as was the case under the Law No. 57 of 1971) was re-adopted. The executive council was delegated budgetary and policy-implementation authorities, whereas the local popular council was now seen as only a consultative and reviewing assembly.
- A higher council for local administration was created to be headed by the Prime Minister and composed of the minister concerned with local administration, all governors and the elected local councils chairmen at the governorate level. The tasks of this council are to consider all matters related to local administration in relation to its development and support in addition to propose laws, bylaws and decrees of influence and impact on local communities.
- Establishment of economic regions and regional planning authorities. According to the law, Egypt is divided into economic regions (there are seven economic regions at present), each of which embraces one governorate or more and having a capital in a way that is regulated by a presidential decree. Regional planning committee is to be established in each economic region for the purpose of managing it. A regional planning authority is to be established in each economic region to perform studies and research required for determination of physical and human resources of the regions, ways and means of their development and their optimum use in addition to proposing projects required for economic and social development of the region.

From the previous presentation, it is evident that the first law of local administration (No. 124 of 1960) in Egypt reinforced administrative decentralisation down to the local level. However, the subsequent laws tended to strengthen more centralisation which is embodied in Law No. 43 of 1979 and its application.

The following presentation tackles the executive councils decreed by this Law in relation to local administration which is constitutionally considered a branch of the executive authority of the state. This presentation will help assess the degree of decentralisation these councils have according to the present law of local administration.

The Executive Councils:

According to the present law, each level of local administration has executive council presided over by the concerned head of each level (The governor for the governorate executive council, the district's head for the district executive council, the city's head for the city executive council, the urban quarter's head for the urban quarter executive council, and the village's head for the village executive council).

In chapter (2) of the present law of local administration, reference is made to the formation of the executive council at the governorate level to be headed by the governor and its membership is made of:

1. Assistants to the governor.
2. Heads of district, city, and urban quarter and heads of directorates of central ministries and agencies and public authorities working within the geographical boundaries of the governorate as defined by the executive regulation of this law.

Articles of the executive regulations of the law specify the representatives of the service ministries and departments as members of the governorate executive council. These are:

- Interior
- Education
- Health
- Housing
- Reconstruction and land reclamation
- Agriculture
- Veterinary medicine
- Irrigation
- Social affairs and Security

- Manpower
- Supply and internal trade
- Transportation
- Communication
- Electricity
- Industry
- Culture
- Information
- Tourism
- Youth and Sports
- Wages (religious endearment)
- Al-Azhar (religious education)
- Finance
- Organisation and administration
- In addition to representatives of public authorities and public utilities for services within the geographical boundaries of the governorate as well as Bank of Agriculture Development and Credit.

This council is to convene at least once a month upon the invitation of the governor.

The governorate executive council assumes the following responsibilities and tasks:

- Following up on all activities performed by the executive entities (directorates and departments) of the governorate and assessing the level of their performance effectiveness and efficiency.
- Preparing the governorate budget proposal and suggesting to the local units within the governorate how financial appropriation allocated for investments (after their approval) are to be distributed.
- Assisting the governor in laying down administrative and financial plans required for the governorate and for putting decisions and recommendations made by the governorate's local popular council into force.
- Setting rules regulating effective functioning of administrative and executive agencies and departments of the governorate.
- Setting general rules for management, investment and disposing of the governorate's lands and property.
- Setting rules pertaining to housing projects and physical planning.
- Studying and expressing opinions on topics to be referred to the local popular council of the governorate in relation to the technical, administrative and legal aspects of these topics.

- Studying and expressing opinion on investment projects implemented by the governorate.
- Studying and investigating topics referred to it by the governor or the governorate's local popular council.

It is obvious from reviewing the responsibilities of the governorate executive council that it does not have executive tasks. Its work is only confined to studying, proposing and setting general rules. Executive work is assumed by service directorates at the Governorate level under the supervision of both the governor and the central ministries these directorate represent.

District Executive Council:

Article 46 of the same law lists the functions and responsibilities of the executive council at the district level.

In general, this executive council assists the head of the district in laying down administrative and financial plans required for managing the affairs of the district and for implementing the decisions made by the district local popular council. In particular, this council's responsibilities are:

- Supplying cities and villages of the district with the required administrative and technical staff and support to be able to carry out their tasks.
- Extending financial aid to those cities and villages which their financial resources are insufficient to fulfil their needs within the limits decided upon by the local popular council of the district.
- Implementing those projects which cities and villages within the district are incapable of executing.
- Studying and proposing the establishment of those joint projects that would service more than one local unit within the district.
- Coordinating the implementation of projects of cities and villages according to the directives and assessment of the local popular council at the district level.
- Following up on the activities of the executive bodies of the district and assessing the efficiency and effectiveness of their performance, projects and services at the district level.
- Preparing the district's budget's proposal (draft) and suggesting to its local units how financial appropriations for investments (after their approval) are to be distributed.
- The executive council of district is also assigned the following responsibilities:

- Setting rules regulating effective functioning of the administrative and executive agencies and departments of the district.
- Studying and expressing opinions on topics to be referred to the local popular council of the district relative to the technical, administrative and legal aspects of these topics.
- Studying and expressing opinions on investment projects implemented by the district.
- Studying and investigating topics referred to it by the district's head or the district's popular council.

Some comments on the responsibilities of district executive council are in order:

i) The responsibilities of the executive council at the district_level include some executive jurisdictions and its role is not confined to studying and suggesting opinions. Thus, the responsibilities of the governorate executive council are in this respect different from those of the district executive council. Article (46) of the above mentioned law stipulated that one of the major responsibilities of the district's executive council is "to implement those projects which cities and villages within the district are incapable of executing.

ij) More important is the fact that there is a duplication of responsibilities between the governorate executive council and that of the district. An example of this duplication is:
- Both executive councils are assigned the same responsibility that of setting rules regulating effective functioning of the administrative and executive agencies and departments working within their respective jurisdiction. Evidence shows, however, that this responsibility is rarely discharged at the district level.

iii) It is recognised that the district's financial resources are almost non-existence but available through the city's budget as the head of district is also the head of city. This is so and because funds available to cities are mostly provided by central government sources, then this type of responsibility concerning extending financial aids can't possibly be discharged by the district since the latter is itself, dependent by definition on the central financial government resources.

City Executive Council:
Article (55) of the Law 43 of 1979 decrees that each city has head with the authority of under-secretary in charge regarding matters related to finance and administration in relation to city's administrative units and agencies as well as its budget in the manner stated in the executive regulations. The head of the city is the chairman of executive council of the city. The membership of the executive council is made up of:

1. Directors of service and production departments in the city as determined by the executive regulations.
2. The city's secretary, who is to be the secretary of the council.

The general responsibility of the city executive council is to assist the city's head in laying down administrative and financial plans required for the city affairs and to implement the decisions of the city's local popular council. It is also concerned with studying and investigating those topics referred by the local popular council or the city's head.

In more particular terms, the city executive council is to carry out the following functions within the limits of laws and regulations:

- Monitoring work of the executive agencies, appraise their performance, secure the proper execution of projects and services at the city level. This responsibility is difficult to be discharged due to the fact it demands the council to apprise the performance of various departments and agencies at the city level whereas the directors of these department and agencies are members of the executive council.
- Preparing the budget's proposal of the city and suggest the distribution of allocated appropriation for investment (after their approval) in relation to the projects of various urban quarters.
- Supervising the collection of city revenues whatever their sources are.
- Assisting local utilities, firms and agencies.
- Participating with another local units in the creation or management of works or utilities for the mutual benefit of both units providing that there is an approval of the local popular council of the city.
- Determining regulations to ensure the proper functioning of administrative and executive agencies of the city.
- Assuming the last three responsibilities of the governorate executive council at the level of the city.

Urban Quarter Executive Council:
Article (65) of the Law No. 43 of 1979 decrees that a urban quarter executive council is to be formed to assist the head of the urban quarter in laying down financial and administrative plans required for the affairs of the

urban quarter. It also assumes the function of studying and examining topics referred to it by the urban quarter local popular council or the head of the urban quarter.

Urban quarter executive council assumes the following responsibilities in particular within the limits of the laws and regulations:

- Supervising the collection of revenues listed in this law (Article "51" concerning financial resources of the city).
- Determining rules to ensure the popper functioning of the urban quarter's administrative and executive agencies and departments.
- Following up of the activities performed by the executive agencies of the urban quarter and appraise their performance, secure the proper implementation of projects and services at urban quarter level.
- Proposing the appropriation to be allocated to investment at urban quarter level.

The formation of the urban quarter executive council is determined by the laws as follows:

1. Heads of executive agencies and departments, as determined by the executive regulations.
2. The urban quarter secretary, who is to the secretary to executive council.

As noted with the case of city executive council, the responsibility of the urban quarter executive council regarding following up the activities of the executive agencies and department of the district and assess their performance is, in reality, difficult to be discharged since the heads of these agencies and departments are members of the executive council at urban quarter level.

Village Executive Council:

Article (74) of the Law No. 43 of 1979 that a village executive is be formed to assist the head of the village in formulating administrative and financial plans necessary for the affairs of the village. This council also assumes the function of studying and examining the topics refereed to it by the village local popular council or the head of the village.

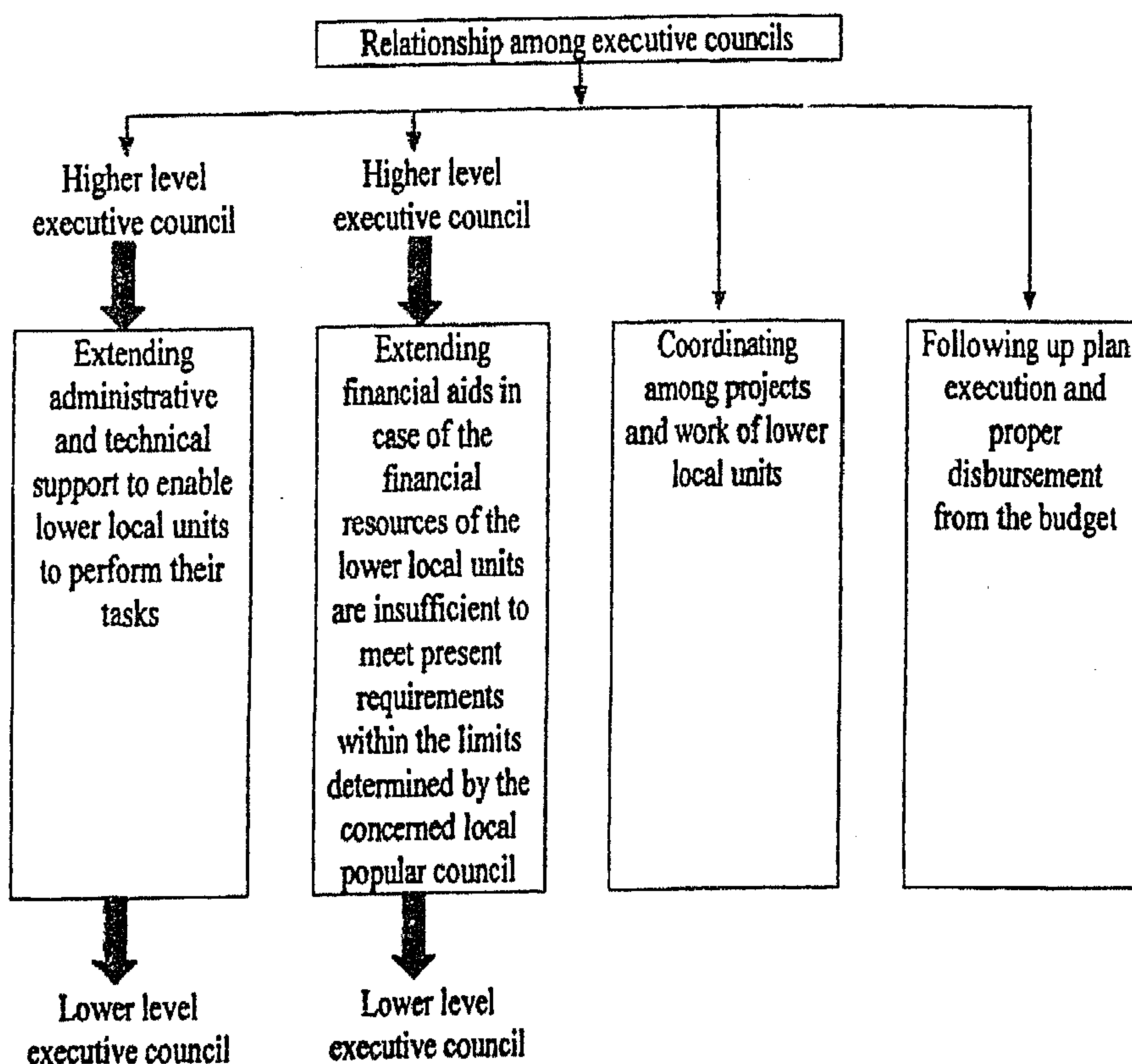
This council assumes the following functions in particular within the limits of the laws and regulations:

- Following up of the collection of the village resources whatever their sources are.
- Assisting local utilities, firms and agencies.

- Determining rules to ensure the proper functioning of administrative and executive agencies of the village.
- Investigating needs of the village for utilities and projects required for economic, social and physical development of the village.

The following figure shows in brief terms the hierarchical nature of the local executive councils in Egypt as a reflection of the centralisation nature of local administration which is an executive branch of the executive authority of the government.

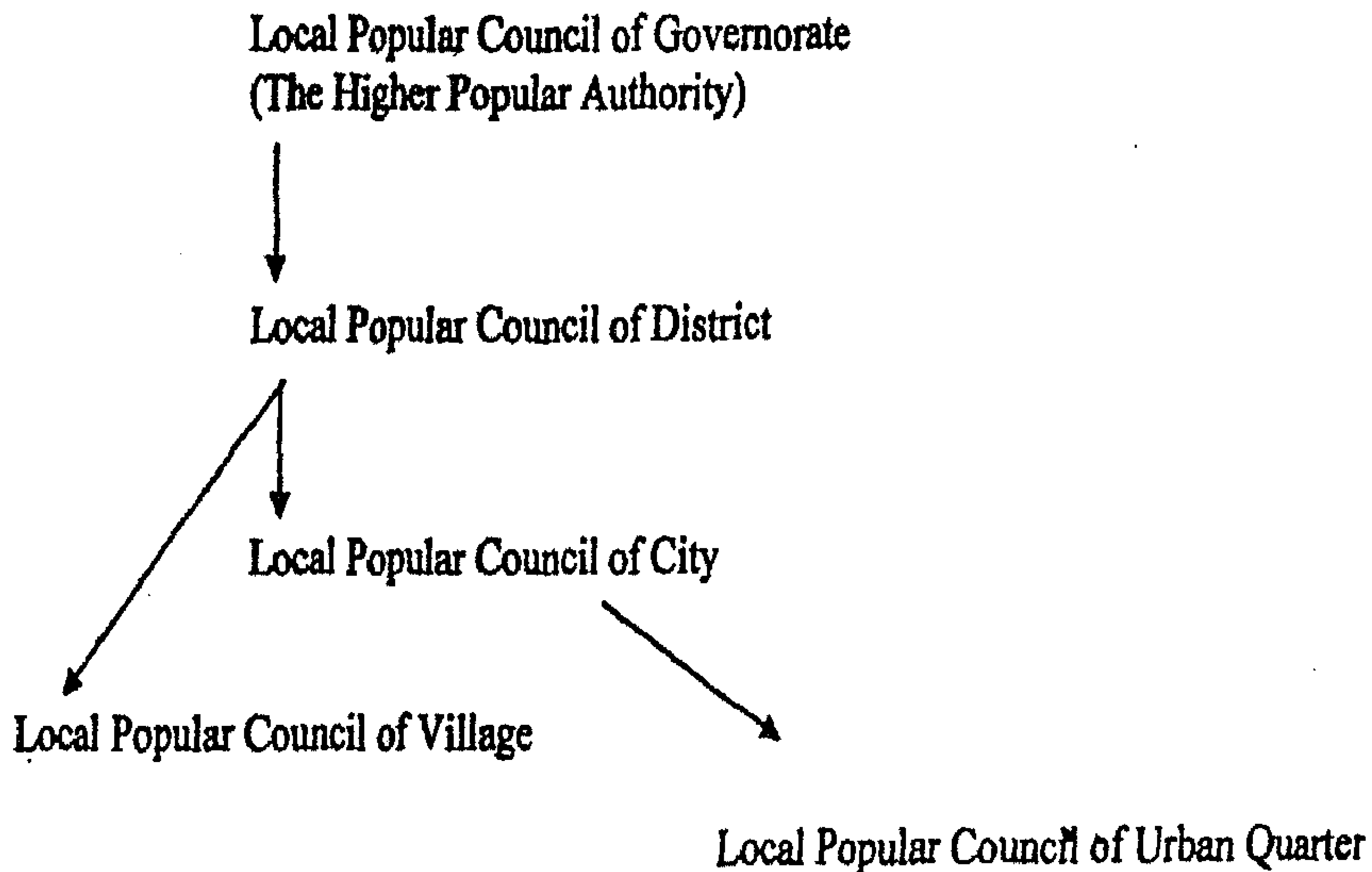
The relationship among executive councils is depicted in the following figure:



From the above figure, it is evident that the relationships among executive councils tend to be of vertical nature rather than horizontal.

Local Popular Councils:

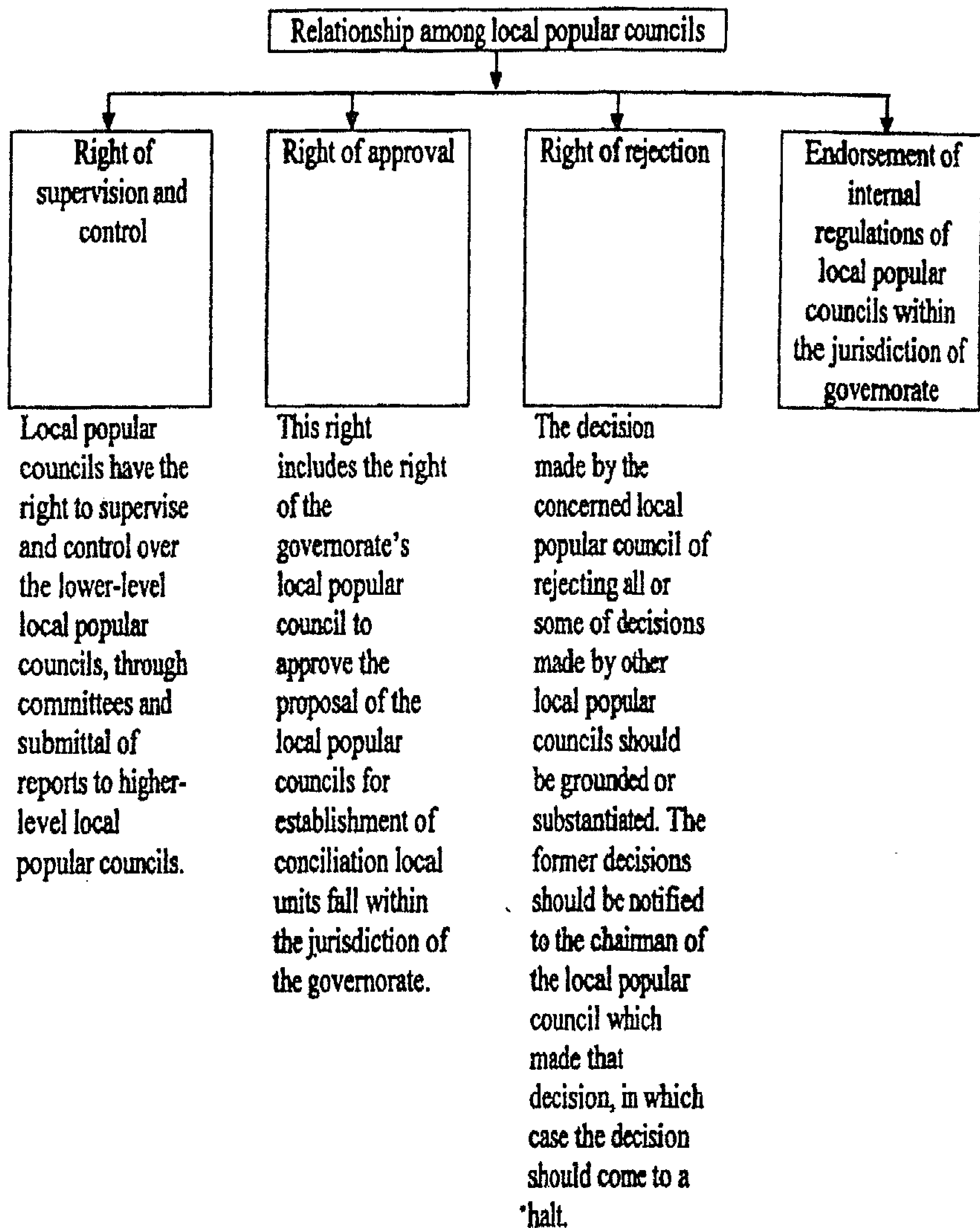
Law No. 43 of 1979 decrees that a local popular council is to be formed at each concerned local level. (i.e. governorate, district, city, urban quarter and village). Thus, this law seems to adopts a hierarchical system of local popular councils as the following figure shows:



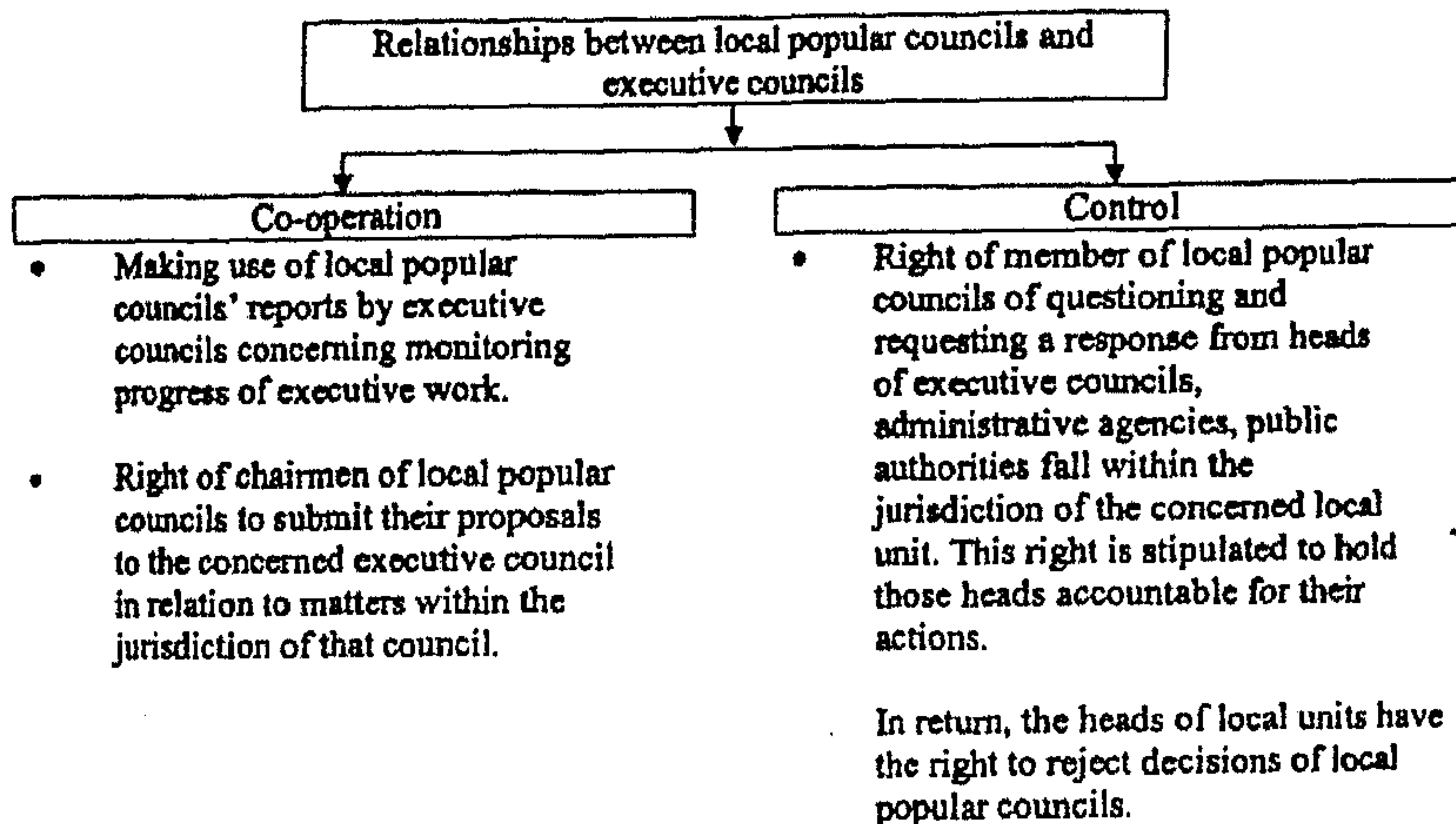
This hierarchical system of local popular councils is evidenced in the following:

- The law requires the lower-level local popular council to inform the higher-level local popular council about its decisions, in relation to matters specified in the law, within seven days of making these decisions.
- The right of the higher-level local popular council to approve or reject these decisions.
- The requirements of approving internal regulation of the lower-level local popular council by the higher-level local popular council.
- The right of the higher-level local popular council to approve or reject the imposition of local fees on the part of the lower local popular council.

The next figure shows the relationship among local popular councils:



The following figure shows the relationship between local popular councils and executive council:



As noted earlier, Law No. 43 of 1979 creates two councils at the concerned local administrative levels: executive councils and local "elected" popular councils. The two-council system at the local level impersonates the spirit of the relationships between the legislative and executive authorities at the general national level. However, the two-council system is not compatible with the local administration system in Egypt, as it is a part of the executive authority. This two-council system has, moreover, enabled the executive branch to overwhelm the popular branch in reality. A careful review of the jurisdictions of these local popular councils would suggest that they are of advisory and general review nature.

Ministry of Local Development:
A Presidential Decree No. 380 of 1999 was issued to organise Ministry of Local Development. This Ministry replaces Ministry of Local Administration.

A review of the jurisdictions of the Ministry of Local Development indicates that they are of four basic categories:

1. Coordination among governorates concerning development projects.
2. Assisting with finance and marketing of development projects.
3. Appraising performance in relation to investment offices in governorates.
4. Playing the role of liaison officer among governorates, ministries (i.e. Ministry of Agriculture), and central agencies (such as

environmental affairs agency) in implementing the national public policy.

5. Conducting research and training concerning local development.

The above presentation of the impact of local administration law and system in Egypt on centralisation and decentralisation indicate some general conclusions:

1. The legal framework organising local administration system in Egypt is represented in the present law of local administration (Law No. 43 of 1979), which was made in political and economic conditions different from those that have taken effect. Some amendments to this law were made, but they have, nevertheless, concentrated on methods of forming local popular councils and have not tackled the role of the local administration in the market economy nor has treated the nature of relationship of this system with the central government.

   To attest to the above point, the present local administration system emphasises the direct productive and service role of the local units whereas the state has, since 1980's, adopted market economy and encouragement of private sector.

   This is evidenced in the case of local service and development fund of the local units as stipulated in the law No. 43 of 1979 in its articles (37) and (71) as stated in the present law, one of the main objectives of this fund is to establish local production and service projects although the state has included to sell these type of projects; a state of affairs which adversely affects the revenues of this fund which is based on the profit made from these projects. In addition to that, this law decrees that the governor is responsible for ensuring what is called food security whereas the agriculture cycle is now free of governmental regulations and thus farmers are allowed to cultivate whatever crop they deem preferable.

   It is obvious that the state has been encouraging private investment and investors and thus established investors service office in every governorate's headquarter in 1996. These offices, nevertheless, have not achieved their objectives in terms of supporting investment in governorates but have become a target for claiming that these office are denied authority and they only complicate procedures for investors and businessmen.

2. Closely related to the above point is the fact that present law and its amendments do not specify the nature of relationships of the local administration with new urban communities and cities, nor is it with national projects which are carried out by the central Government. These projects are vital for Egypt's development and they include, for instance, the National Project for Sinai Development, the National Project for Suez Gulf Development, and the National Project for South of Valley Development. In effect, governorates are not entitled any authority in relation to new urban communities and national projects.

3. It is argued that in the absence of clear and comprehensive vision of the role of local administration amidst these new developments and changing circumstances, the process of local administration reform in Egypt has adopted legal approach. There has been a rather quick succession of laws and endeavours to reform local administration, sometimes by issuing a new law and in some other by amending some articles of the existing law and still in some other by adding or eliminating certain articles of these laws.

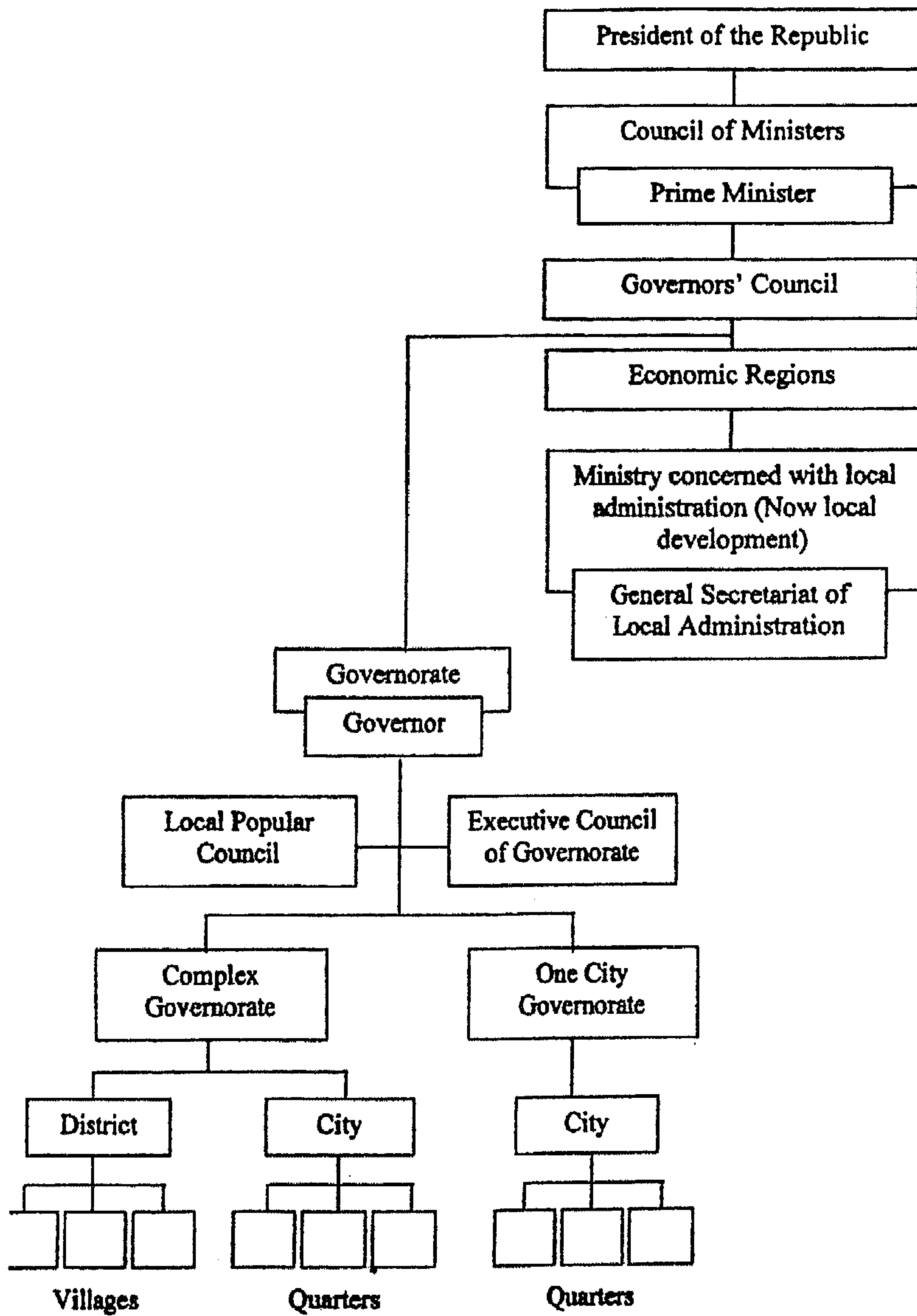
   To attest to the above argument, the rather quick succession of laws of local administration in Egypt is evidenced in the issuance of many laws within four decades starting with Law No. 124 of 1960, which lasted 11 years (with some amendments), Law No. 57 of 1971, which lasted 4 years, Law No. 52 of 1975 which lasted 4 years, Law No. 43 of 1979 which was amended by Law No. 50 of 1981, Law No. 168 of 1981, Law No. 26 of 1982, Law No. 106 of 1987, Law No. 9 of 1989, Law No. 84 of 1996 and Law No. 252 of 1996. This in addition to the issuance of some presidential decrees, prime minister's decrees and council of ministers' decrees which are considered supplementary legislation to local administration system in Egypt.

   It is true that according to laws and decrees many central government functions have been decentralised down to the governorate, district, city, urban quarter and village level. However, these laws and decrees have not specified to which degree these functions are in fact decentralised. This may be a complex issue which entails another issue that is of to which degree of decentralisation each level of local administration deserves to be granted.

The latter issue is also complex given the different capabilities, resources, needs and problems every level of local administration possesses.

3. The present Local Administration Law and the most important implications of it

Egypt, at present, is divided into 26 governorates and one city designated a special status city, that is Luxor. Each governorate is further divided into districts, cities, urban quarters, and villages. There are two types of governorates. The first is the one-city governorate which is divided into urban quarters. The second is the complex governorate (multiple city governorate) which is divided into districts or cities and villages or urban quarters as shown in the following figure:


President of the Republic
Council of Ministers
Prime Minister
Governors' Council
Economic Regions
Ministry concerned with local administration (Now local development)
General Secretariat of Local Administration
Governorate
Governor
Local Popular Council
Executive Council of Governorate
Complex Governorate
One City Governorate
District
City
City
Villages
Quarters
Quarters

3.1 Administrative decentralisation

Decentralisation in Egypt is considered at present as a process of transferring authority from the central government to the local units in the governorates. Thus decentralisation thrust in Egypt is best perceived as an organisational/ administrative vehicle by which local units are empowered to function with controlled degree of autonomy and discretion. This means that the ultimate authority and power are still in the hands of the central government.

Thus, our presentation and discussion in this part will first focus on the governor's authority and power, as the chief executive officer of the governorate, then to refer to the administrative units affiliated to governor, the directorates of different ministries at local level as organs of central ministries and finally refer to the relationship between the governor, his administrative units and the directorates to identify problems that hinder decentralisation in Egypt.

3.1.1 Governor's authority

The present local administration law designates the governor as the representative of the executive authority of the government at the governorate. According to this law and in this capacity, the governor supervises the execution of general policy of the state. He has full authority over all service and productive units, departments and directorates as well as public utilities fall within the jurisdiction of the governorate.

The position of the governor is, no doubt, of crucial importance to the implementation of the general policy of the State and thus he is appointed directly by a presidential decree and sews at the pleasure of the President of the Republic.

As for the major functions and responsibilities, besides what already mentioned, the governor is responsible for:

- Promoting agriculture and industrial production.
- Maintaining public security.
- General supervision over public utilities and agencies.

The governor assumes all the executive authorities and functions entitled to ministers by laws and regulations in relation to all public utilities which fall within the jurisdiction of local administration units.

The Governor's jurisdictions and authority regarding personnel working at local administration units:

- Personnel in departments whose functions have been transferred to local units within the governorate: The governor has authority equals that of a minister in charge.

Personnel working in branches of ministries and agencies whose functions not been transferred to local units (with the exception of justice personnel): The governor has the following functions:

- Suggestion of transfer of any public employee outside the governorate.
- Submittal of his view concerning promotion and transfer of public employees in the governorate prior to making decisions by the concerned authority.
- Demanding interrogation and infliction of negative sanctions within the limits of a minister's authority.
- Requesting interrogation of public employees of public agencies working within the governorate's jurisdiction and suggesting the necessary sanction to the entity concerned.

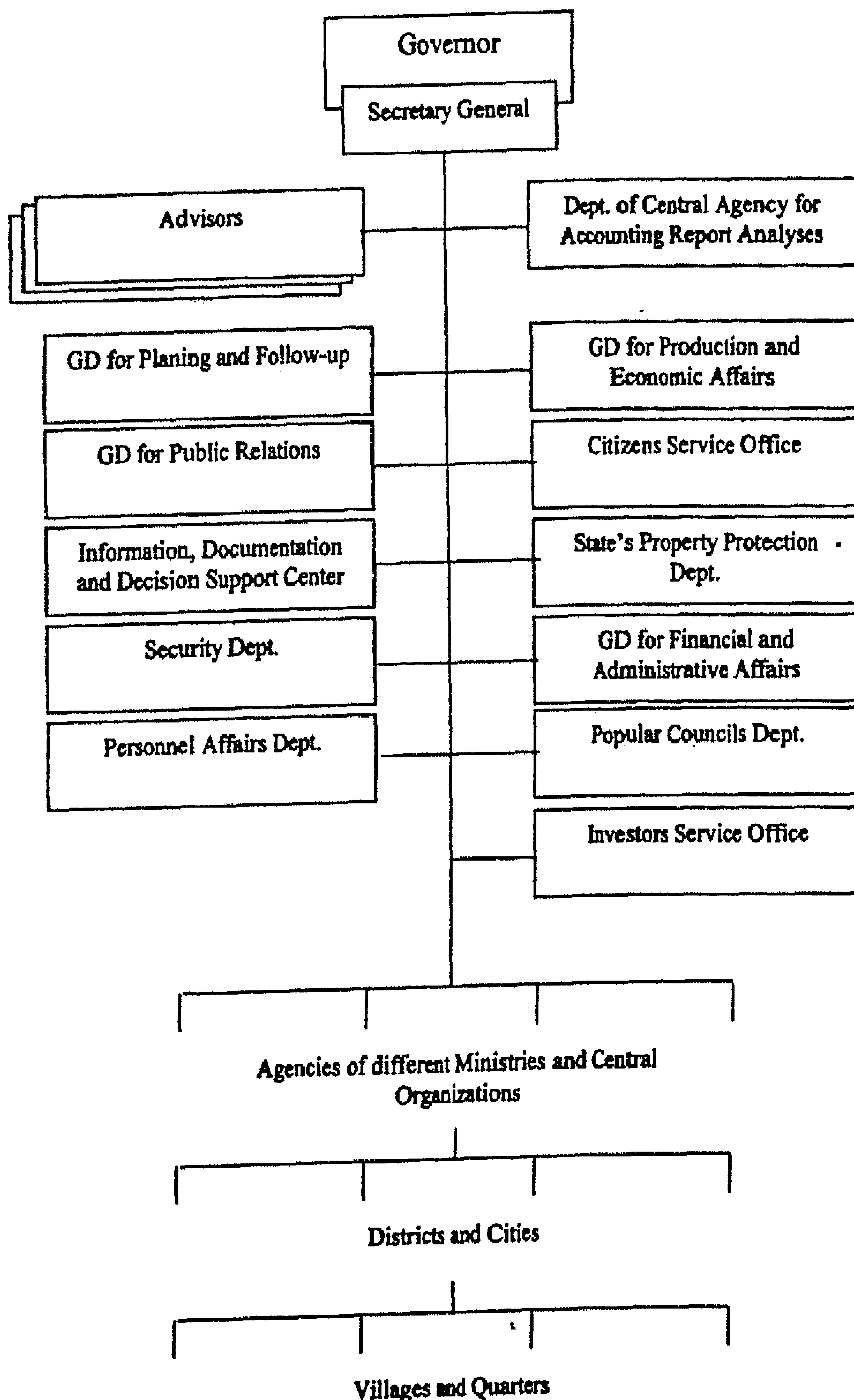
According to Article 27 of the present local administration law, ministries in Cairo may delegate additional functions to the governor if they so deem proper. The governor also has specific functions assigned to a minister in general and the Minister of Finance in particular related to the financial and administrative affairs in relation to utilities transferred to the local units, their agencies and budget, without contradicting the general instructions attached to the State's General Budget.

Administrative assistants of the governor:
Article (30) of the present local administration law decrees that the governorate may have one or more deputy governors and their appointment are to be made by a presidential decree and they sew at the pleasure of the President of the republic. Recently, four deputy governors have been appointed in Cairo Governorate. Their appointment has been made by virtue of a presidential decree.

There are also two assistants to the governor whose appointment is made by the Prime Minister upon the suggestion of the governor. These two assistants are:

- Secretary general (his authority equals that of an under-secretary in charge) in relation to financial and administrative affairs of the governorate's headquarters.
- Assistant secretary general to help the secretary general and replace him in the event of his absence.

Administrative machinery of the governor:
The following figure depicts the typical organisational structure of the governorate's headquarters (Diwan El-Aam).



GD = General Department
The above structure is the prototype of the governorate headquarters (this typical organisation might slightly differ from one governorate to another).

3.1.2 Directorates of various ministries and agencies at the local level

The directorates of various ministries and agencies at the local level are the branches of the central government which are actually implementing the state general policy.

One measure to assess the degree of decentralisation is to observe which directorates have decentralised functions and budgets from their central concerned ministries and which ones have decentralised functions from their central respective ministries but not their budget appropriations.

3.1.2.1 Directorates with decentralised functions and budgets

There some 12 service ministries which had their functions decentralised and transferred to the governorate level together with their field staff budgets. These are:

- Health
- Education
- Social Affair
- Housing
- Agriculture
- Manpower and vocational training
- Social affairs and security
- Commodity supply and domestic trade
- Transportation and roads
- Youth and sports
- Real state taxes (Ministry of Finance)
- Veterinarian medicine

3.1.2.2 Directorates with some decentralised functions but not their field staff budgets

The directorates with some decentralised functions but not their field staff budgets are:

- Interior
- Industry
- Electricity
- Water resources and irrigation
- Economic affairs
- Land reclamation
- Culture

- Information
- Tourism
- El-Azhar
- Waqf (endowments)
- Finance (Ministry of Finance)
- Organisation and administration
- Planning and follow- up (Ministry of Planning)

3.1.2.3 Ministry of Local Development

In 1999, Ministry of Local Development replaced Ministry of Rural Development which in turn replaced Ministry of Local Administration and this was according to the Presidential Decree No. 380 of 1999 concerning the Organisation of Ministry of Local Development and Decree of the Prime Minister no. 3986 of 1999 concerning Delegation of Some Competencies to Minister of Local Development.

The spheres of competencies and responsibilities of Ministry of Local Development are of five categories:

1. Coordinating among governorates and projects.
2. Assisting in financing and marketing.
3. Performance evaluation as well as technical and administrative supervision.
4. Contributing to project planning.
5. Researching, Training, and Development.

The details of these spheres of competencies and responsibilities are in order.

* **Coordinating Among Governorates and Projects:**
    - Achieving coordination and integration in relation to endeavours of governorates in attracting investment and implementation of service projects as well as selecting the optimum methods of their management.
    - Coordinating self-operating projects supported by Ministry of Social Affairs (such as productive families projects), Social Fund for Development and non-governmental organisations.
    - Assisting in financing and marketing.
    - Proposing the distribution of financial appropriations allocated to local development projects in governorates in accordance with agreed-upon criteria.

- Contributing towards provision of easy-terms loans for economic, craft small and cooperative projects for the purpose of opening up new employment opportunities for youth, women and the low-income classes of the society. In addition to assisting these social categories in marketing their products via establishment (or participation in) exhibitions, as well as permanent and temporary fairs at home or abroad.

* **Performance evaluation As Well As Technical and Administrative Supervision:**
  - Evaluating performance of investment bureaus in governorates and coordinating with the public Authority for Investment with a view to enhancing their position in addition to participating in endeavours for improving their performance as well as monitoring this performance.
  - Reviewing the rules regulating the work of quarries in governorates for the purpose of fixing uniformed rules.
  - Managing and supervising of training centres of productive families project funded by the investment plan, in addition to exercising technical supervision in relation to productive families training centres established by non-governmental organisations.

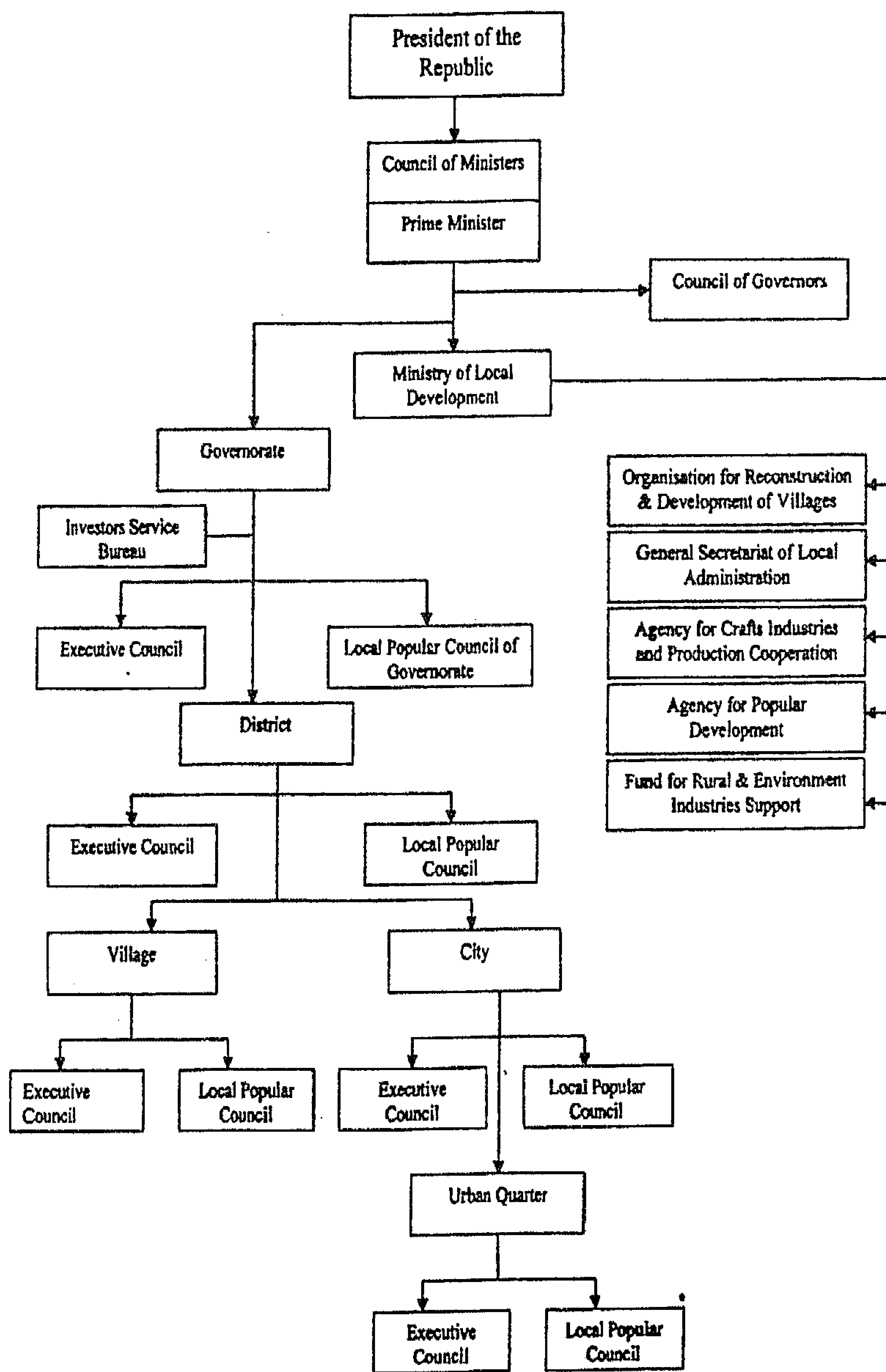
* **Contributing to Project Planning:**
  - Participating with governorates in formulating service and economic projects in villages, slum quarters and areas as well as informal settlements.
  - Participating with governorates in setting the objectives to be achieved for population growth at the level of the a.m. areas in addition to formulating the required programmes in this respect.
  - Taking part with governorates in economic and social surveys for a.m. areas in addition to creating databases in them.
  - Participating with Ministry of Agriculture and other concerned entities in demarcating boundaries of agricultural lands in cities and villages.
  - Participating with governorates and Ministry of Youth and Sports in preparing and implementing Youth are projects.

- Participating with Governorates and Egyptian Environmental Affairs Agency in determining priorities of environment protection projects.

* **Researching, Training, Development:**
  - Conducting studies and research related to local development and upgrading informal settlements.
  - Developing General Secretariat for Local Administration with a view to meeting the demands of local development.
  - Participating in qualifying and training of leaders and manpower required for management of local administration.
  - Promoting awareness in urban quarters and villages in relation to importance of popular participation.
  - Developing and supporting of crafts industries, production cooperatives to keep abreast of modern technologies.

The following figure depicts the position of Ministry of Local Development in relation to central and decentralised institutions as well as its affiliated organs.

Ministry of Local Development and Its Affiliated Organs
in Relation to the Structure of Central and Decentralised Institutions



3.1.3 Problems hindering achievement of administrative decentralisation

- Not all branches of the central ministries at the governorate level and under the full and actual supervision and control of governorates. A case in point is water resources and irrigation directorates which reflect more direct authority from its concerned ministry in Cairo.

  Service directorates (e.g. education, health, social affairs, supply, transportation and roads, culture, housing, manpower, property taxes, veterinarian) are considered under supervision of local administration units. However, exercise of these service directorates of their activities are not under full control of the governor and local units in view of the fact that supervision in relation to these directorates is divided between local units (administrative supervision) and central ministries (technical supervision).

  Since most financial support granted to these directorates comes from central ministries, service directorates do not have real sense of belonging to local units where they work, a state of affairs which creates a dual sense of belonging and loyalty in a manner that curtails the authority of the governor and minimises his power vis-à-vis public employees of these directorates.

- Although one of the main responsibilities of the governor according to local administration law, for example, is to promote agriculture production, it is observed that the same law does not grant the governor the authority to discharge this responsibility because he does not participate in laying down the agricultural policy on governorate level.

- Governor does not have sufficient authority in relation to those utilities considered to be of national nature. An example of this is electricity authority and investments of water and sanitary drainage authorities.

- Rigid hierarchical system of local administration makes it all difficult to coordinate at the horizontal level among the branches of central ministries established at the governorate level.

- There is a strong tendency on the part of directorate of financial affairs in the governorates toward keeping strict control over the budgets for all projects implemented in governorates. This tendency prevents these officials from keeping the governor's staff informed about progress of implementation and thus curtails the cooperation that might come forth from the governor's staff.

  There is a tremendous multiplicity and diversity of administrative units, departments, agencies and directorates at the governorate level. This situation has created some confusion and thus curtailed the governor's authority. There is also what might be called administrative fragmentation/ duplication in relation to utilities concerned with various services.

3.2 Financial decentralisation

3.2.1 The legal framework of the state general budget

The state general budget is regulated by:

- Law No. 53 of 1973 concerning the State General Budget.
- Amendments of the above Law by Law No. 11 of 1979.
- Executive regulations of the Law by the Decree No. 323 of 1983 concerning the State General Budget.

According to the above law, the state general budget represents:

> "Financial programme of the plan for the coming fiscal year to achieve specific objectives within the framework of the General Plan for Economic and Social Development and in accordance with public policies of the State".

From the above definition, it is obvious that the Egyptian fiscal system does not differentiate between current expenditure of the state and investment of economic and social economic plans, in view of the fact that this system depends on one Budget.

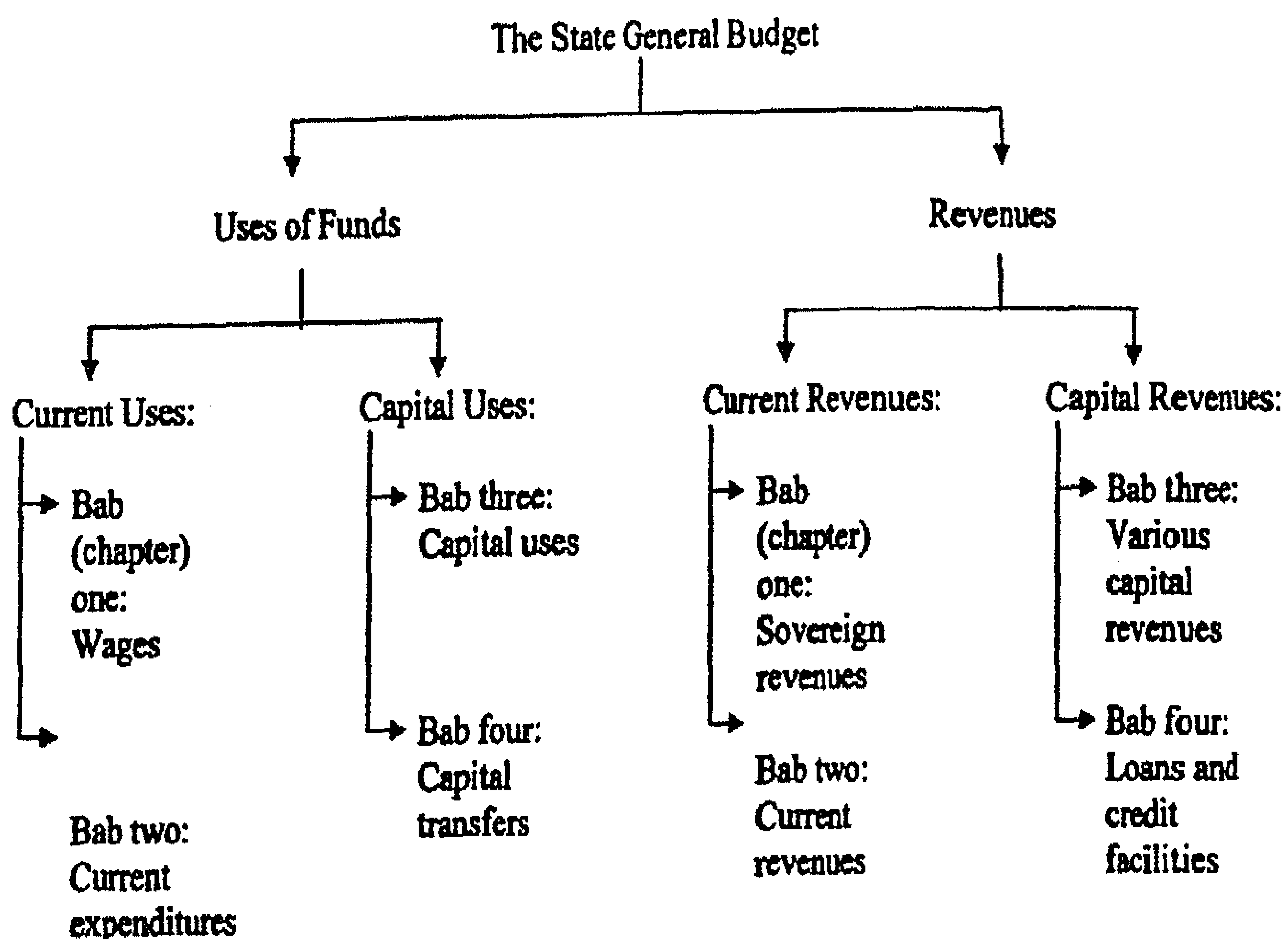
The State General Budget is issued for one fiscal year starting on the 1st of July and ending on 31st of June every year.

3.2.1.1 The structure of the state general budget

The State General Budget encompasses all sources and applications of funds for state's activities which are carried out by the public administrative machinery, local administration units, public authorities for services (such as Public Authority of Health Insurance, Public Authority of Cairo Airport, etc.) and financial funds.

The State General Budget does not include budgets of public economic authorities (such as economic public authorities of portable water and sanitary drainage) and financial funds of economic type (i.e. those funds which secure revenues and does not have State's subsidy) which are defined by decrees of the Prime Minister.

The State General Budget is divided in a manner that is shown by the following figure:



Law of the state general budget stipulates that the estimation of revenues should be made without deducting any expenditures from them. Also, it is not legal to exceed allotments of any Bab (chapter) of the budget or introduce expenditures not included in the Budget without the approval of the People's Assembly (the Parliament).

3.2.1.2 The centralisation and decentralisation implications of the legal and structure framework of the state general budget

From the brief review made above, it is obvious that the fiscal system is decentralised from a theoretical perspective. Local administration units are to prepare proposals for their own budgets according to their needs. These units encompass branches of ministries which take the form of "directorates" at the governorate level headed by under-secretary or could take the form of general department at the district level and headed by general manager or manager. According to the law of local administration, these branches encompass the following fields:

1. Education affairs
2. Health affairs
3. Housing affairs, urban affairs and utilities
4. Social affairs
5. Commodity supply affairs and internal trade
6. Agriculture affairs
7. Land reclamation
8. Water resources affairs
9. Manpower and vocational training
10. Culture and information affairs
11. Sports and youth
12. Tourism
13. Transportation
14. Communication
15. Electricity
16. Industry
17. Economic affairs
18. Cooperation
19. Reconstruction and development of villages
20. Crafts industry and production cooperation
21. Awkaf (endowments) affairs
22. El-Azhar affairs (religious education and culture)
23. Security affairs

The above fields are decreed by the law of local administration that they are the competencies and responsibilities of local units which take either the form of branches of ministries or branches of central agencies. These branches prepare their annual budget according to governorate's needs, public policy of the ministry or central agency to which they are affiliated.

Since the responsible officials of these branches are under the technical supervision of the ministry or the central agency they represent and at the same time they are under the administrative supervision of the governor, they usually adhere to technical directives they receive from Cairo when they prepare their entities' budget. In actual terms, law of local administration assigns the responsibility for performing activities of the above fields to governorates without granting them financial authority in view of the fact that financial authority ultimately belongs to the responsible ministry and Ministry of Planning.

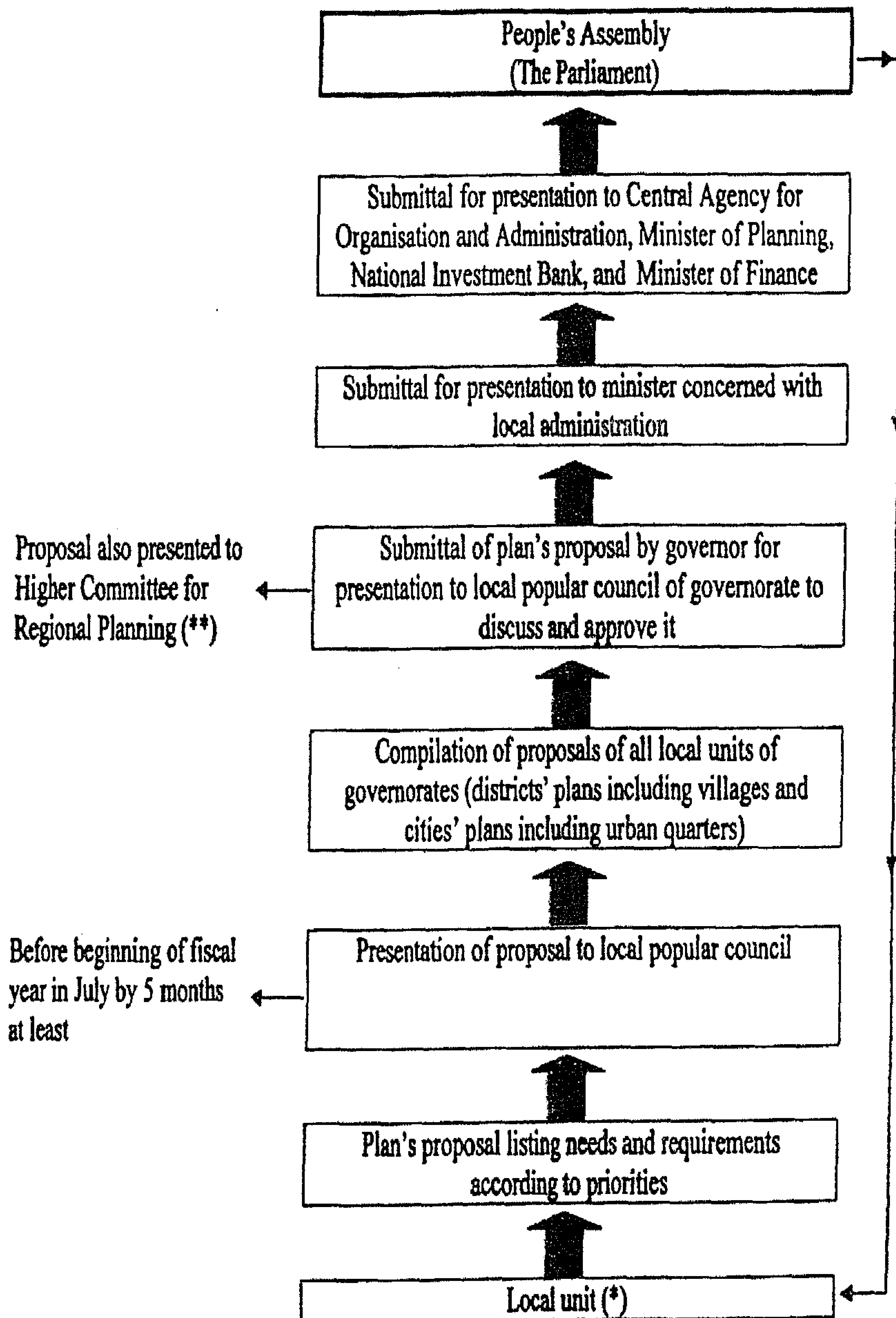
3.2.2 The financial organisation according to the local administration law

3.2.2.1 Preparation of annual budget and final account

Local administration law (executive regulations and chapter two) stipulates that each local unit (governorate, district or city, village or urban quarter) prepares its own budget including revenues estimated to be collected and expenditures to be disbursed during the fiscal year. The classification of local units' budgets is the same as of that followed in the state general budget, previously mentioned in point 3.2.1.1. There is a set of bases stipulated in the local administration law and are binding to local units in relation to annual budget preparation. Chief among these bases is:

> "It is not admissible for local units to add any projects or activities related to spheres of economic and social development which are not listed in the five-year plan of the state".

The following figure shows steps of governorate's annual budget preparation:



(*) Local units in rural governorates are villages and districts.
Local units in urban governorates are urban quarters and cities.

(**) The Higher Committee for Regional Planning task is to coordinate among plans of governorates fall within the jurisdiction of it. Membership of this Committee is made up of governor of the region, governors of governorates belonging to the region, heads (speakers) of local popular councils of the governorates, Chairman of Regional Planning Authority (affiliated to Minister of Planning) and representatives of concerned ministries.

Preparation of the final account follows the same steps previously mentioned expect that it must be presented to Ministry of Finance and at the same time also presented to Central Agency for Accounting; the latter being an autonomous agency directly reports to the People's Assembly (the Parliament). The purpose of submitting annual final accounts to the Central Agency for Accounting by governorates is to enable this Agency to ascertain adherence of governorate's entities to financial rules. The Central Agency for Accounting also has branches in all governorates.

3.2.2.2 Financial resources of local units

Local administration law defines local resources for each level of the local units separately (governorates, districts, cities, urban quarters, villages). The following is a description of financial resources for each of these local units.

a) Financial Resources of Governorate:

First: Revenues shared nationally:

- Additional taxes on exports and imports as well as taxes on commercial and industrial profits collected within its own boundaries. The Law determines the rate of these taxes. The governorate keeps half of these revenues generated from additional taxes and the other half is to be deposited in the joint funds for all governorates.

Second: Governorates own resources:

- One urban quarter of the revenues collected from the original taxes levied on agriculture land within the governorate.
- Taxes and fees levied on motor vehicles, motorcycles, trucks, bicycles, crafts and other names of transportation licensed by the governorate.

- Revenues from the governorate's investment funds and revenues from utilities administered by the governorate.
- Government subsidies.
- Donations and grants (provided the Prime Minister's approves their acceptance).
- Revenues from special accounts and funds established by approval of the Prime Minister.

b) Financial Resources of District:
- Resources allocated to district by the governorate local people's council.
- Proceeds generated from the investments of the district's funds and revenues from various utilities administered by district.
- Central government subsidies.
- Loans contracted by the local people's council.
- Special accounts regulated by a decree of the governor. The surpluses generated from these accounts are not devolved back into the public treasury.

c) Financial Resources of Cities:
- Revenues from taxes imposed on buildings located within the geographical domain of the city unit.
- Revenues from taxes levied on entertainment and gambling activities within the boundaries of the city.
- Seventy five percent of the revenues collected from both basic and additional taxes imposed on agriculture land located within the geographical boundaries of the city unit.
- Resources allocated to the city by the governorate's local people's council.
- Proceeds from fees imposed by the city local people's council within its boundaries in accordance with the laws, on the following activities:
    - Birth registration certificates.
    - Licenses for quarries, mines and fishing permits.
    - Public utilities, clubs and industrial and commercial buildings.
    - Fees on commercial and fishing boats as well as entertainment boats.

    - Fees on animal slaughtered in public slaughterhouses.
    - Fees from licenses for markets administered by private entities.
    - 1% of revenues collected in return for electricity gas and water consumption.
    - Fees from licenses for utilising seashores and coastal areas.
    - Proceeds of the returns obtained from investment of the city's funds.
- Government subsidies.
- Loans (contracted by the local people's council).

d) Financial Resources of Districts:
There are no independent financial resources for districts.

e) Financial Resources of Villages:
- Seventy-five percent of the revenues of taxes imposed on agriculture land within the geographical boundaries of the village unit.
- Revenues from entertainment taxes levied within the village unit.
- Resources allocated to the village by the governorate's local people council.
- Central Government subsidies.
- Loans.

3.2.3 The Financial centralisation and decentralisation

The above presentation shows that the present financial system is based on decentralisation of needs determination by ministries, central administrative entities and local units. What is more important to our study is the local units which are assigned by the local administration law the responsibility of determining needs and proposing operating and investment budgets which contribute to the fulfilment of the needs of their local communities.

Decentralisation of needs determination by local units is not complete in view of the fact that the ministries and central agencies frequently determine local units needs due the former claim that they are technically more capable them local units of diagnosing local communities, problems and identifying solutions for than in the form of activities and projects. In addition to the fact that the decentralisation of determination of needs is not

complete, allocation of resources required to fulfilling these needs is ultimately centralised.

There are many reasons for this centralisation orientation related to determination of needs and resources collection. These reasons are:

a) Weakness of institutional set up of administrative agencies of local units. Branches of ministries and central agencies in governorates are usually of limited capacity either in terms of organisation or qualification and technical expertise of the latter's employees. The limited capacity does not allow local units to perfectly identify the real needs of their communities nor to be on equal footing with ministries and central agencies to which they are affiliated. Thus, their limited capacity result in their easy submission to the central agencies to they are affiliated or to their governor as their direct administrative superior.

b) In spite of the fact that branches of ministries and central agencies at the governorate level are represented in the executive council of which purpose is to coordinate various plans (education, health, social, etc.), the number of sessions of this council is very limited and therefore it does not achieve the minimum level of coordination. Besides, coordination among these branches is highly inadequate.

c) In spite of the fact that the local administration law specifies in an exact manner the responsibilities of the branches of ministries and central agencies at the governorates level, these branches technical subordination to the ministries to which they are affiliated and at the some time their administrative subordination to the governor makes them suffer from pressures of both parties which are ultimately represent their headship they strive to satisfy.

d) The law of local administration decrees that offices of planning and follow up affiliated to Ministry of Planning and represented in all local units (governorate, district, urban quarter, village), are responsible for assisting plans and budgets preparation entities in planning activities.

   However, capabilities of these offices are very limited and does not represent real assistance to these entities in carrying out their assigned tasks of planning.

e) Plans and budgets of governorate are studied and in many cases are modified by many agencies at the central level. These plans and budgets are studied before presenting them to the Ministry of Finance by:
   - Minister concerned with local administration.
   - Ministry of Planning.
   - Central Agency for Organisation and Administration.
   - National Investment Bank.

   The multiplicity of the agencies at the central level eventually made the governorate submits to the central or "national" decisions even if they contradict with the formers needs and requirements.

f) It was obvious from studying financial resources of governorates that these resources are extremely limited since most of revenues are of sovereign nature. Paucity of governorate's resources strengthens influence and authority of decentralisation.

g) Law of local administration grants local popular councils at all local levels the authority of discussion, modification and approval budget plans and from a theoretical aspect this is considered reinforcing popular participation and decentralisation. However, these councils usually lack technical entities a state of affairs, which makes the former at disadvantage when discussing and debating the technocrats in relation to budget making process.

4. Decentralisation of making economic and social development plans

4.1 Functions of Ministry of Planning

The Ministry of Planning was established in the early sixties to be responsible for the preparation of the first comprehensive socio-economic development plan in Egypt (1960-1965). The main tasks of this Ministry can be summarised in the following:

1. Carrying out studies to determine national objectives of socio-economic development.
2. Preparing studies to determine the priorities of national objectives of socio-economic development.
3. Determining the general framework of economic and social development plan.

4. Preparing the five-year plans within which capital investment budgets for all ministries and governorates are incorporated.
5. Supervising the implementation of socio-economic development plans of ministries and governorates and monitoring their execution.
6. Exercising control over the allocation of investment funds to various governmental and governorate activities.
7. Jointly exercising with Ministry of Finance financial control over the budgeting process.
8. Exercising control over the allocation of resources.
9. Giving direction and guidance in relation to investment programs of governmental entities and governorates.

The Ministry of Planning is considered to be the organisation having all information and orientation related to the developmental status of all sectors at the national as well as governorate levels. While the Ministry of Finance is responsible for the preparation and implementation as well as monitoring the execution of state budget which, as referred earlier, incorporates Governorate's budgets. The Ministry of Planning is assigned the task of allocation of investments to all developmental activities. Thus, the Ministry of Planning plays a crucial role regarding the preparation of investment budget. Moreover, and during the implementation of this type of budget, the Ministry of Planning plays two major roles, viz. – controlling role:

Monitoring forms are sent to the Ministry of Planning by the National Investment Bank to enable the former to ascertain that implementation progresses in accordance with the approved plan and investment budgets.

In case of a local unit desires to bring (or carry) forward surplus or using it in conjunction of another item, an approval in this respect should be obtained from the Ministry of Planning.

The Ministry of Planning possesses a network that enables it to carry out the tasks and responsibilities assigned to it. This network is composed of the following entities:

- Planning and follow-up departments that are formed in all governmental institutions and as it will be shown at local administration level. These departments are directed and guided by this Ministry and thus are "technically" affiliated to it.
- Regional planning "authorities" formed in each economic region, which amount to seven regions at present. These authorities are under direct control of Ministry of Planning.

4.2 The mechanism of planning at national level and local level

4.2.1 Planning at the national level

Sine 1960, Egypt has adopted a central planning approach to achieve economic and social development. The rationale for centralised planning approach as it claimed by its advocators is as follows:

1. Egypt resources are rather limited and that they can not possibly be subject to local units planning initiatives without direct control of the Ministry and its representatives at local levels since the latter might increase local and regional disparities already a crucial problem facing economic and social development.
2. Local units do not have sufficient numbers of qualified planners to perform this vital function effectively and efficiently.
3. Private sector is assumed to be ineffective in relation to planning and resources allocation and this leads to inequality of resource distribution. Public planners are thus, seen as much more capable of exercising planning and allocating resources in a much equitable manner.

Thus, and according to this centralised planning approach Ministry of Planning plays as it is obvious from this Ministry's functions and responsibilities a crucial and centralised role in this respect.

It is, however, assumed that planning in Egypt is bottom-up process whereby local units are supposed to take an active part in framing and preparing their social and economic plans. In reality, the role of local units are confined to information gathering, initiating and proposing plans encompassing service and investment projects. The right of amending these plans and approval of them remain with the authority and jurisdiction of Ministry of Planning in theory and practice.

On the other hand, lack of vision and strategic orientation on the part of local units have augmented the problems of planning at the local level and thus has given more impetus to advocating centralised planning and actually enhanced the role of Ministry of Planning vis-a-vis local units in this respect.

4.2.2 Planning at the regional level

Regional planning assumes particular importance to local administration and development. This is due to the fact that planning in its broader terms is

a mean of laying down and formulating plans to achieve development objectives.

As far as the Egyptian local administration system is concerned, explicit articles of the Law No. 43 of 1979 and its amendments stipulated that Egypt is divided into economic regions each of which is to have a regional planning authority which is assisted by regional planning committee.

It is worth noting that the initiative to establish economic regions was taken by Ministry of Planning prior to issuance of Law No. 43 of 1979 concerning local administration in Egypt. This initiative was taken for the purpose of planning at the national level.

According to the above mentioned law, there were, at first, 8 economic regions which were reduced to 7 ones after the legislature decreed that Matrouh region is to be incorporated to that of Alexandria. Each economic region is to have a capital city, regional planning committee and regional planning authority. These regions are as follows:

- Cairo region:
  Encompasses Cairo, Giza and Kalubiya Governorates.
- Alexandria region:
  Encompasses Alexandria, Behaira, Nubariya region and Matrouh Governorates.
- Suez Canal region:
  Encompasses Ismailiya, Port Said, Suez, North Sinai, South Sinai, Sharkiya Governorates and north part of Red Sea up to end of Suez Gulf. Its capital is Ismailiya City.
- Delta region:
  Encompasses Mounfiya, Gharbiya, Kafr Al Sheik, Damitta and Dakahliya Governorates. Its capital is Tanta City.
- North Upper Egypt region:
  Encompasses Beni Suef, Menia, Fayoum Governorates and part of north Red Sea. Its capital is Menia City.
- Asyuit region:
  Encompasses Asyuit and new Valley Governorates. Its capital is Asyuit City.
- South Upper Egypt region:
  Encompasses Aswan, Sohag, Oena Governorates and South part of Red Sea. Its capital is Aswan.

For managing, the economic region, the Law No. 43 of 1979 decreed that a regional planning committee is to be formed for each economic region and

presided over by the governor of the region's capital. The chairman position was later decreed to be yearly assumed in alternation by governors whose governorates are included in the boundaries of the economic region. Membership of this committee is made up of:

- Chairmen of local popular councils of governorates making up of the concerned economic region.
- Head of the concerned regional planning authority as a general secretary of the committee.
- Representatives of the concerned ministries who are nominated by a decree of the concerned minister.

The jurisdictions of this committee are as follows:

- Coordinating governorate's plans and deciding on priorities proposed by regional planning authority. These priorities are to be taken as basis for formulating alternatives of the plan of the region in the light of available local or central resources.
- Considering periodic reports with a view to monitoring plan implementation and studying plan modifications presented by regional planning authority in accordance with actual circumstances facing plan execution.

The recommendations (which are not of binding nature) of this committee are to submitted to the Higher Committee of Local Administration.

According to the Law No. 43 of 1979, a regional planning authority is to be established for each economic region. These authorities are affiliated to Minister of Planning who issues decrees to regularise its organisation and work as well as their relationships among each other and with departments of planning and follow-up at governorates. These decrees are to be issued in concurrence with the governor of the concerned region.

It is worth noting that these authorities are not public authorities in the real sense of the terminology as known in the literature of public administration. This animus has been made without having any relationship with the concept of public authorities.

The tasks and responsibilities of each regional planning authority are as follows:

Carrying out studies and research required for determining human and physical resources of the regions, ways of their developments as well as their optimum use in addition to proposing projects required for socio-economic development of the region.

- Assisting in preparing planning entities at the economic region level as a whole to enable them to carry out research and studies and planning at regional level.

It is obvious from chapter three of the Local Administration Law No. 43 of 1979 concerning economic regions and regional planning authorities that they are components of local administration system in Egypt. However, Article "9" of the same Law categorically stipulated that regional planning authorities are affiliated to Minister of Planning who issues decrees to regularise their work and their relationships with each other and with planning and follow-up directorates and departments at governorates.

This ordinance has resulted in some problems, chief among them are:
- Overlapping of planning jurisdictions between these authorities on the one hand and planning and follow-up departments at Governorates on the other.
- Departing from the integrated concept of management process at the local level by making planning a two-fold and hence complicated process between central authority and decentralised authority.
- Preponderant of central interests at the expense of regional interests at some cases.
- Disputing over authority among governorates in relation to regional planning.
- Granting decentralised authority from one side and withdrawing it from the other.
- Practical training on work related to regional planning is slow or almost suspended.

Within the framework of shifting from central planning economy to market economy, it has been assumed the regional planning authorities assist private sector with local and regional investment projects. However, these authorities have not been able to play this role. Although the Ministry of Planning should have strengthened the capabilities of these authorities to play such a role, it has, instead, proposed the establishment of new regional investment authority.

There are, however, doubts cast on the capabilities of these economic regions to achieve their objectives in view of the following points:
- There are real doubts concerning the capabilities of these regions in relation to their achievements of objectives for which they have been established thus, many wonder: how might their tasks be increased given their status quo?.

There is a possibility that the governor who happen to be chairman of the regions be biased in favour of encouraging investment in their respective governorates at the expense of other governorates making up the economic regions and thus deny them investments required to finance their plans.

Thus, it can be concluded that the Ministry of Planning still exercising central planning practice in spite of the adoption of the regional planning philosophy.

4.3 Network of Ministry of Planning at local level

As earlier noted, this Ministry has developed a rather highly centralised planning process. It has, moreover, a network made up of its directorates of planning and follow-up at the governorates level which are technically guided by the Ministry of Planning. There are, moreover, regional planning authorities which report directly to the Minister of Planning. This in addition of follow-up and control departments within the structure of the governorate's headquarters and which are responsible for reviewing, monitoring and following up projects planned and funded by service and development fund and the governorate. Whereas, the directorates of planning and follow-up at governorates level are concerned with monitoring and follow-up of investment capital projects funded through the general budget of the state.

*** General department of planning and follow-up at governorate level:**

The general department of planning and plan monitoring (within the structure of the governorate headquarters):

The formal jurisdictions of department is as follows:

First Planning: In this respect, this department is concerned with:

1. Gathering information on financial resources, population size, existing and production, manpower, unemployment, availability of technical facilities, development potentials of various sectors and their impact on manpower, minimum level of living standards which should prevailing for population in every year of the plan as well as at its completion stage with a view to determining the detailed objectives which might be achieved by the plan within the limits of available resources.
2. Analysing data to identify the relationship among various factors of the national economy, such as investment, consumption, income, in addition to the relationship among different sectors such as agriculture, industry, services, as well

as present distribution of incomes and the impact of social services on income distribution.

3. Determining means through which the best possible levels of production and services could be achieved for the welfare of the society.
4. Proposing various projects for each sector at the governorate level, including estimation of the required investment for these projects.
5. Preparing drafts of annual and long range plans of the governorate which incorporate social and economic development projects and discussing them with the planning machinery of the Local Development Ministry (previously local administration ministry).
6. Studying ways and means of enhancing resources of local councils and proposing with a view to proposing the suitable development of these resources through translating their needs into social and economic projects.
7. Taking necessary measures to link planning at governorate together with headquarters' departments, local units and service directorates to ensure that laying down of Governorate's projects plans is in accordance with the Governorate's actual needs.
8. Preparing data and statistics and carrying out studies required for preparation of new plans, annual plans, chapter (Bab) three of the budget concerning investment projects.

This shall be done in cooperation with head of city councils, concerned agencies of the governorate's headquarters and planning agencies of the ministries.

Second: Monitoring:

1. Following up on plan implementation and evaluation in addition to gathering remarks and identifying problems hindering execution.
2. Monitoring plan implementation in cooperation with concerned agencies and working towards providing financial funds from National Investment Bank.
3. Preparing quarterly reports and submitting them to National Investment Bank, Ministry of Planning and Ministry of Local Development to follow physical implementation of the plans projects.
4. Preparing monthly and periodic reports with a view to

identifying progress and obstacles of implementation.

5. Evaluation plan execution of the previous year to consider and overcome barriers to implementation for the ensuring year.
6. Monitoring implementation of projects funded by international agreements and carried out by local units.

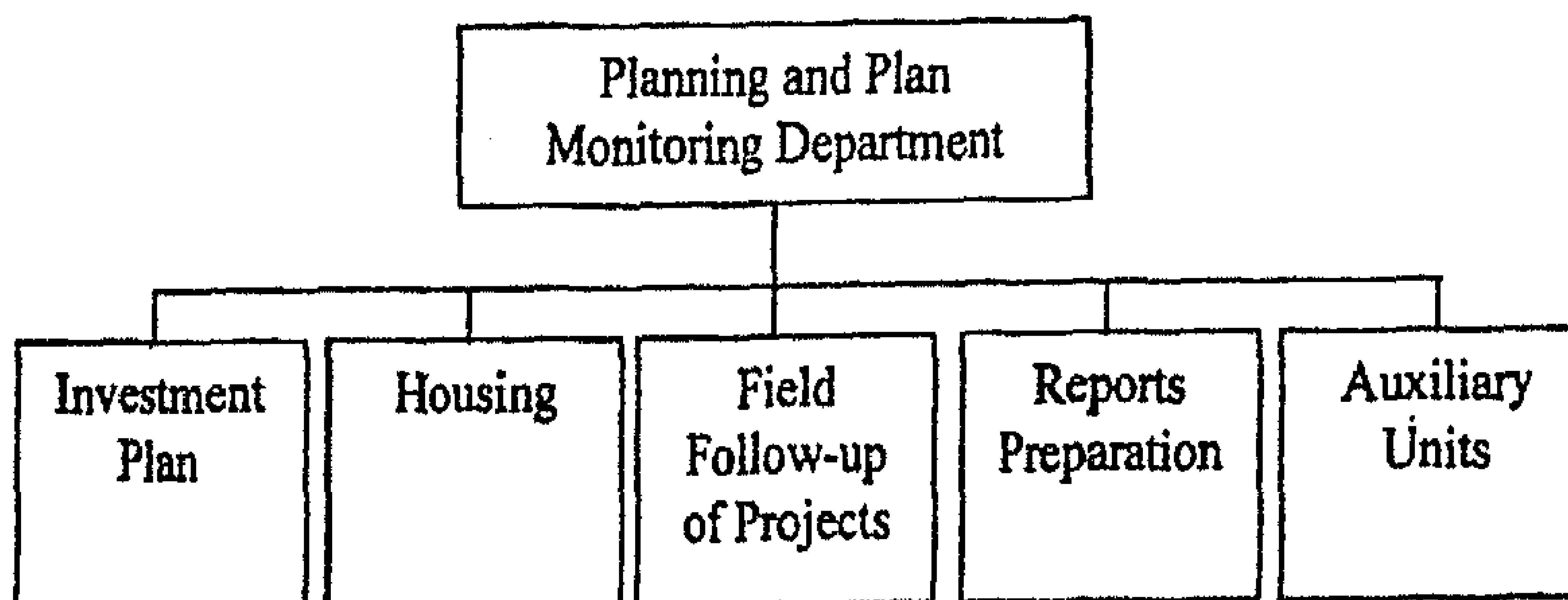
In reality, however, planning and follow-up department exercises the following tasks and responsibilities:

1. Distributing financial allocations provided by Ministry of Planning to councils of Cities as proposed in the plan of the respective fiscal year.
2. Addressing all central ministries in relation to all demands and requests of services directorates.
3. Requesting funds for investment plan and housing plan.
4. Participating in preparing the final account of the plan.
5. Collecting plan proposals of councils of cities and drawing a general proposal of the Governorate's plan.
6. Field following up on projects as per every fund provided to the department.
7. Providing implementing entities with funds after carrying out field follow up and in conformity with the time schedule for financing projects.
8. Making financial settlements with disbursement entities.

A comparison of formal tasks and responsibilities with those actually carried out by planning and follow-up department reveals that although there are explicit statements as the mandate of this department in relation to planning whether at local, sectorial or regional levels, this department does not carryout but a minor part of this mandate. In addition, this department is considered an execution tool since it concentrates on what is required by Ministry of Planning, Ministry of Finance and National Investment Bank without really carrying out particular studies as to determination of the needs of different areas of the governorate for social and economic development projects.

This conclusion as to the actual role of department of planning and follow-up is confirmed if we briefly review the typical internal structure of this department at governorate level. The following figure illustrates this conclusion:

Actual Internal Organisation Structure of Planning and Plan Monitoring Department



The above shown figure which is prototype of this department at governorate level is not an organisational structure which can support this department in carrying out its mandate in relation to planning and follow-up of plans but a classification of actual functions carried out in reality by this department at present.

In addition to that, it is usually observed that planning and follow-up department lacks specialised staff in different and integrated fields of planning and follow-up. Such staff would be composed of interdisciplinary team of economists, social scientists, physical planning engineering, etc.).

Moreover, it is observed that there is intermittent and in most cusses, remote relationships between department of planning and follow-up with its counterparts in service directorates at governorate level. This implies a lack of effective horizontal relationships among departments and entities concerned with planning at governorates and cities levels. Many observers notice the near absence of coordination among these entities and department of planning and follow-up at local level which results in disintegration and fragmentation of planning process particularly at governorate level.

Even worse, the hierarchical relationships i.e. a set of relationships among departments of planning and follow-up and their offices at the level of councils of cities and villages and their relationships with central concerned entities are forces which weaken the decentralisation of making plans at local level. This is due to the fact these hierarchical relationships are only confirmed to transferring of local needs by the higher local levels (Governorate level) to the concerned central entities and then to receive the latter's decisions and in turn transfer these decisions to the lower local levels.

Most information and documentation centres at governorate possess sufficient basic information and data required for planning. Many observers notice, however, that most planning entities at local levels do not really benefit from these information and data. This is attributed to the absence of an integrated planning framework for the governorate through which information centre can effectively be utilised in the planning process.

It should be now obvious that the practice of planning at the local level is formally characterised by being a button-up process and actually concerned with projects planning. This approach suffers from severe shortcomings, chief among them are the following:

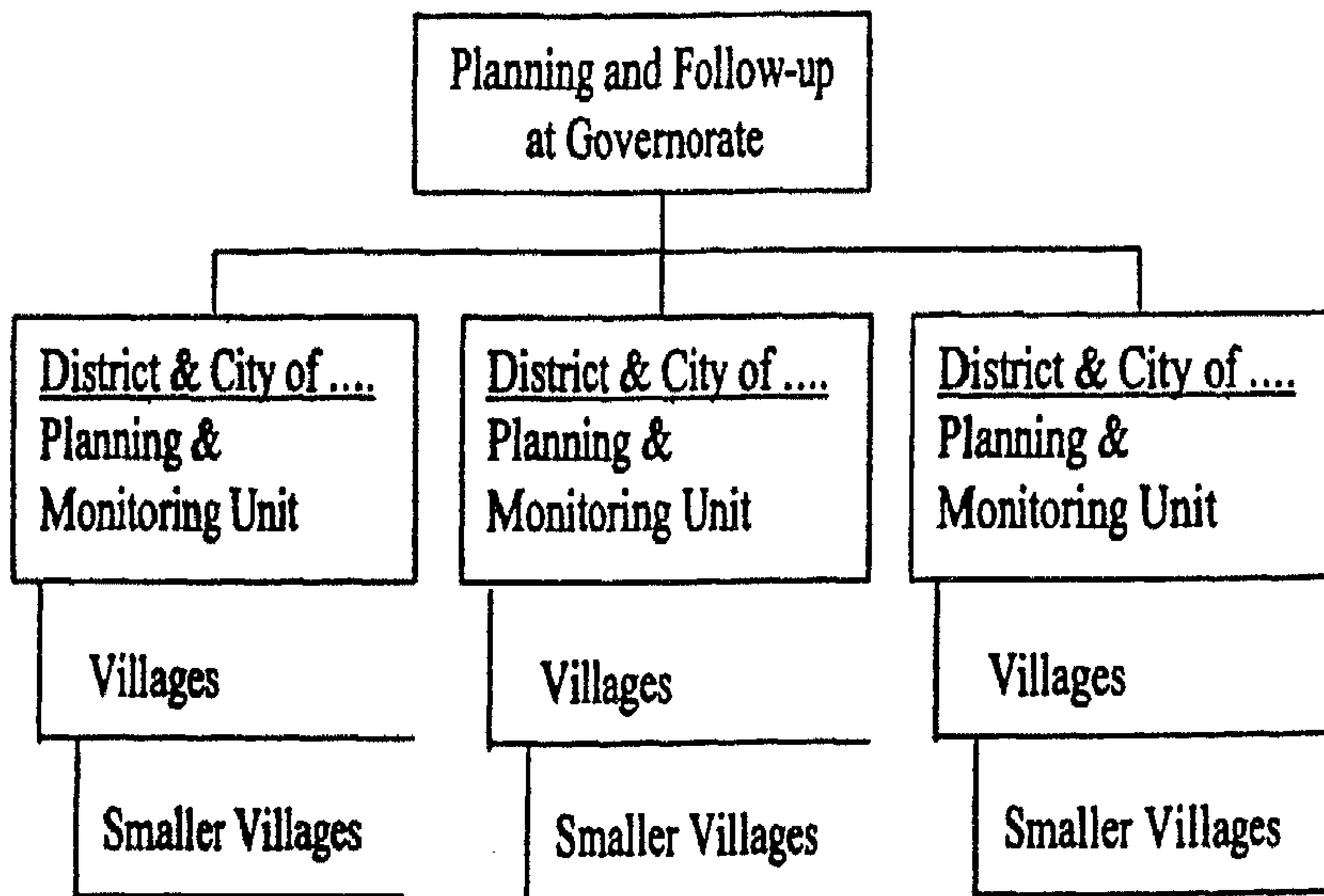
- It does not comprise specific and sound determination of objectives of medium- and long-term development. Neither does it include the target level of services.
- It lacks clear determination of priorities of projects, coordination among these projects. Neither are there serious efforts to make integration in relation to these projects.
- It does not include estimation of required resources at governorate wide to achieve the target level of services with a view to ensuring better and on-going delivery of these services.
- It lacks spatial dimension.
- It does not properly consider operation and maintenance costs as well as other aspects in the course of investment planning.

The outcomes of the practice of planning at the local level are the absence of clear perspective, coordination and integration in relation to medium-and long-term planning for projects which in turn have resulted in most cases in implementing small scale projects of low priority and uneconomic in terms of its cost and benefits to local communities. This in addition to the fact that many projects have not received their due studies, design and/ or implementation. This has been due to the fact that many projects have been studied, designed and/ or implemented in a hasty manner. Thus, the bottom-up approach which is supposed to reinforce decentralised planning down to local level has given strong impetus to more interference on the part of central ministries such as Ministry of Planning and Ministry of Finance in the practice of planning at the local levels. This interference has become more augmented since a large percentage (not less than 80%) of revenues of local units is controlled by central ministries.

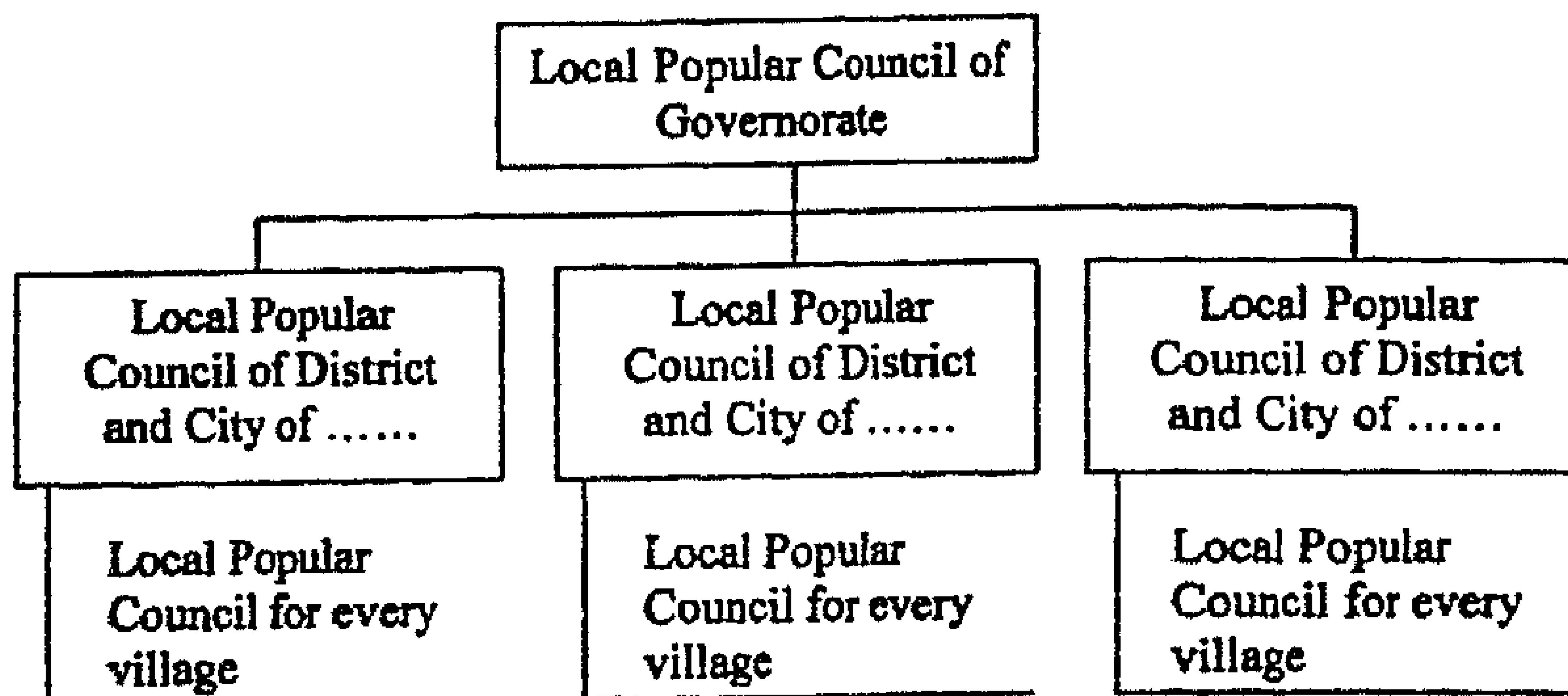
Moreover, as noted earlier, the budgetary process and resources allocation tend to be heavily centralised thus hindering a decentralised local administration system in reality.

In an attempt to further investigate the degree of decentralisation in relation to formulating social and economic plans down at the local level, we will study the role of, (1) planning and follow-up departments role at district level (2) the role of the local popular councils and (3) the role of directorates of the ministries at the local level.

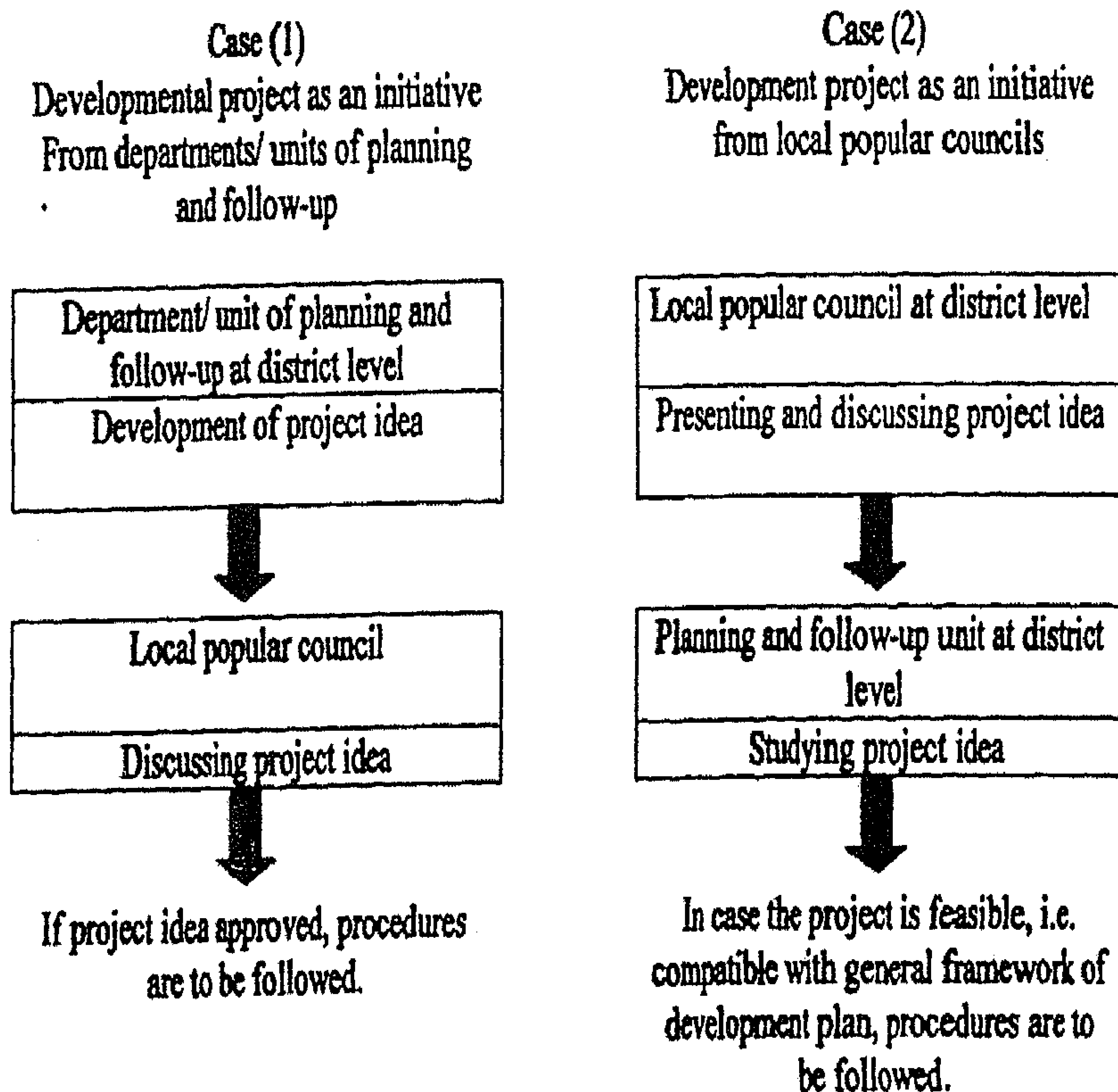
The planning and follow-up department at district level:
The entity responsible for preparing developmental plans and its concomitant investment budget proposals and is the planning units at the smaller administrative unit. In the Egyptian local administration system, the district is, often, the smaller planning units within the governorate since these units at district level is considered to be responsible for the planning task of group of state villages associated with district as the following figure shows:



The local popular councils:
These Councils plays a role in relation to planning process since they are entitled to discuss all proposed projects of the plan in addition to proposing new project which reflect the needs of the communities they represent as the following suggests:



Thus, proposing of projects can originate from an imitative of planning machinery i.e. planning monitoring department and its units at district level or from popular agencies i.e. local popular elected council as the following figure shows:



Three points concerning the cycle of planning at the local levels are in order:

- It is noticed that the districts do not, in most case, have sub-development plan emanating from the comprehensive developmental plan of the governorate.
- Lack of coordination among local councils at district level and absence of coordination among local councils at district level and planning and follow-up units at districts in relation to discussing project proposals. This, is due to the fact that the local popular councils usually make projects proposals and directly submit them to the governorate without discussion being made with planning and follow-up units at district level.
- In spite of the fact that local popular councils have the right to propose projects, their role is confined to reviewing and approval of local development plans.

Planning and follow-up departments of directorates of central ministries at local level:

There are planning and follow-up department in every service directorate. These departments usually report directly to the head of the directorate. In agriculture directorate, for instance, the role of planning and follow-up department is not related to planning process in terms of objective setting, studying needs, surveying resources, determining priorities, etc.

The main role of such unit is confined to being a liaison or a link between Ministry of Agriculture in Cairo and affiliated sections to agriculture directorate at local units. Neither is there any coordination activity between planning and follow-up department of agriculture directorate and planning and follow-up department at the Governorate headquarters on the one hand and the other planning and follow-up departments/ units of other various service directorates on the other.

In addition, it was observed that planning and follow-up departments of agriculture directorates do not have adequate number of specialised staff for planning.

In health directorate, there is also a planning and follow-up department which is directly affiliated to the head of the directorate. This department is formally entrusted with the following responsibilities:

- Taking part in formulating health plan at the governorate level within the framework of the health policy of Ministry of Health.
- Receiving the annual plan after its approval by the governorate executive council.
- Receiving various data and Ministry's plan.

- Monitoring all health projects established within the jurisdiction of the governorate.
- Disbursing funds allocated for these health projects according to their approved financial appropriations.
- Preparing required monthly reports and submitting them to the concerned entities.
- Preparing statistical data.

If a comparison is made, however, between the scope of these responsibilities and the small size and the rather poor quality of the staff thus department usually possess them it is obvious that this department can not possibly perform its role effectively.

It is also noted that this department does not have relationship with its counterpart at the governorate's headquarters since the former relationships are confined to health departments at districts and villages on the one hand and Ministry of Health on the other.

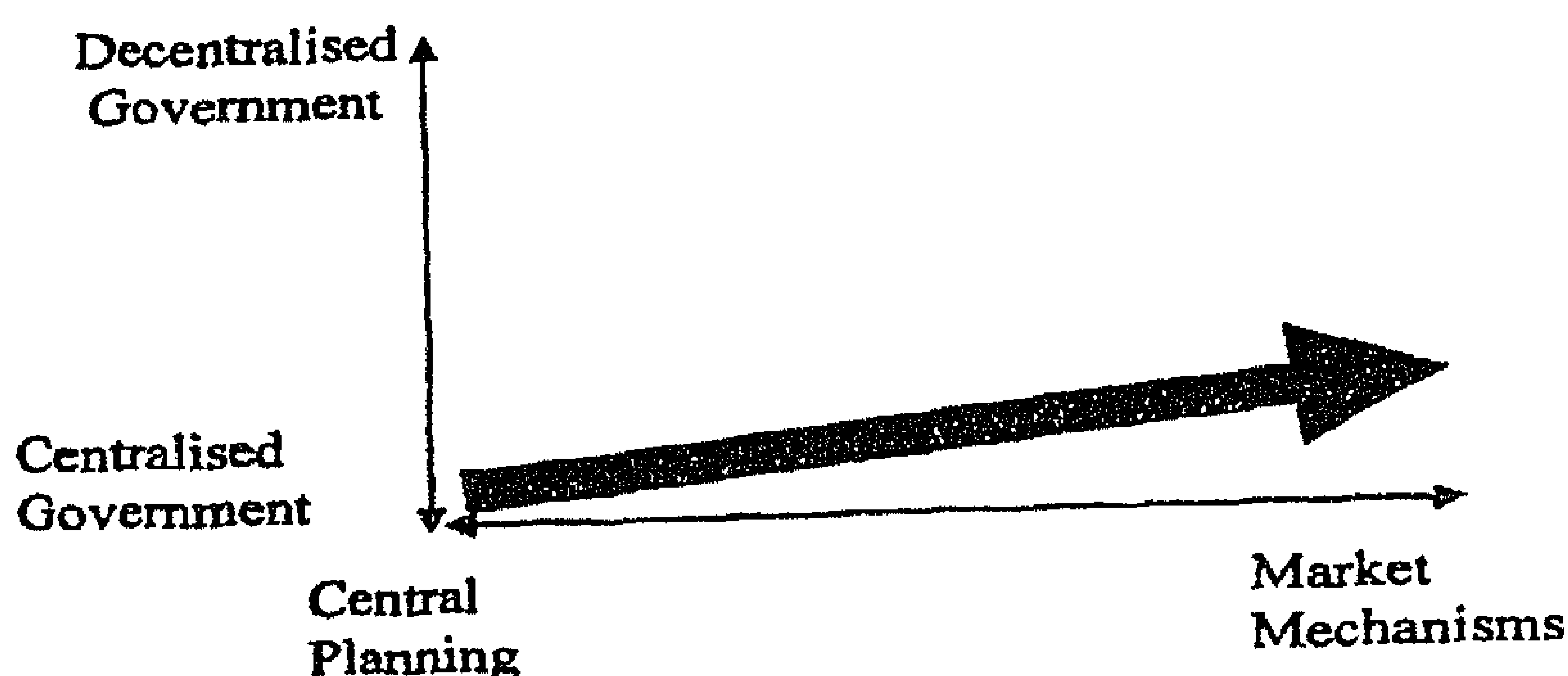
It is worth noting that service directorates at the governorate level and the service departments at the district level and, the service sections at the town and village level receive their appropriations directly through their respective ministerial channels rather than from the Ministry of Finance. Whereas, the governorates and the lower local level units receive their appropriation from the Ministry of Finance. This kind of parallel fund disbursement process creates a great deal of duplication and waste of efforts. This process becomes an obstacle to effective decentralised planning since when governorate's department of planning and follow-up attempts to plan and allocate resources for capital investment plan then it must wait to know the actual investment funds would be forthcoming from the various central ministries as approved appropriations to service directorates and departments at the local level.

5. Future orientation towards decentralisation

5.1 The shift from directed economy to market economy

Economic liberalisation started in the second half of the 1970's and, the structural adjustment program started in the middle of 1980's represent in fact an orientation towards decentralisation. This orientation may seem as an orientation towards decentralisation of the economy but it is also interconnected to government decentralisation, since both are organically interrelated to each other as it is obvious from the following figure:

Egypt on a dual move



Problems currently facing market mechanisms are in actual terms attributed to, a larger extent, to slow moving towards decentralisation. This is due to many reasons, chief among them are:

a) Adherence of many institutions and entities to centralisation out of their belief that decentralisation would lead to losing of their power and authority and even worse to their demise. This means that these institutions and entities are endeavouring to maintain their existence which has become dubious under the liberalisation policy.

b) Capabilities of many local institutions and entities are extremely limited and thus, hindering them from performing their tasks in a satisfactory manner.

As far as point (a) is concerned, some examples are in order:

- First example: Drinking water and sanitary drainage sector:
  Since the beginning of the 1990's there have been pressures from international donors on government to grant drinking water and sanitary drainage utilities in governorates financial and administrative autonomy. The justification for these pressures is that autonomy would enable these utilities to work in a private business manner which in turn, lead to enhancing their efficiency and eventually to recover costs. The Egyptian Government has positively responded to these pressures and therefore issued a Presidential Decree to transform drinking water and sanitary drainage utilities in 7 governorates (as a first stage) into economic public authorities. According to this Decree, these economic public authorities are granted financial and administrative autonomy whereby their boards of directors are considered their supreme authority. Thus, the establishment of these economic public authorities has deprived the National Organisation for Potable Water and Sanitary Drainage

(NOPWASD) affiliated to Ministry of Housing from its authority over drinking water and sanitary drainage utilities in these 7 Governorates. NOPWASD has sensed that this orientation would eventually deny it from the rationale of its existence as an entity controlling investments (amount to many LE billions) in this sector. NOPWASD undertakes also the task of implementation of drinking water and sanitary drainage treatment plants. Thus, and since the issuance of this Presidential Decree to establish these economic authorities in the 7 governorates, NOPWASD has launched an attack on these authorities. The Minister of Housing, to whom NOPWASD is affiliated, has succeeded in persuading the Council of Ministers to issue a decree stipulating that these economic authorities are to obtain appropriations for wages, operation and maintenance from the general budget of the state whereas investments are to be kept under the control of this Minister (and in effect under the control of NOPWASD). Thus, these new authorities have lacked the most important ingredient of independence which is, investment. This conflict between NOPWASD and the new economic authorities is a result of the inability of NOPWASD to define its new role which must be confined to setting criteria and specifications for drinking water and sanitary drainage sector in addition to monitoring this sector in terms of their compliance in this respect. This new role would deny NOPWASD of its domination over billions of investments directed to this vital sector.

Second example: Some ministries:
Under the policy of central economy, Ministry of Industry's role was to establish factories and authorise building new ones by private sector. This role has almost completely revised in the light of the orientation towards market economy and privatisation of industrial establishments and firms owned by the State. Ministry of Industry is not yet persuaded of this new role and thus has not endeavoured to define this role which might not necessarily require the existence of a Ministry to play it.

The case might not be different for Ministry of Planning. This Ministry was playing a pivotal role under the policy of central economy. But since the state has embarked on an economic liberalisation policy, this Ministry has to identify and define its new role. However, this Ministry still works as if the shift from central economy to market one has not affected it.

These two examples indicate the struggles of many governmental entities for the purpose of maintaining their domination and perhaps also their existence. These struggles are ultimately for the sake of preserving centralisation. However, the mere existence of these struggles is considered a positive indicator that would lead to limiting centralisation, although it is hard to forecast the time scale of this change.

As for as point (b) is concerned, there are many examples of local entities which perform their tasks in inefficient manner owing to their limited capabilities. Local directorates, for instance, which represent central ministries in governorates such as education and health directorates, play a rather similar role to that of the ministries they represent at the local level. The capabilities of the staff of the directorates are extremely limited. They are at best a group of technocrats who do not have the abilities to determine future vision of the sectors whom they are responsible for, and hence they lack the capabilities of formulating strategies and their concomitant operational plans to develop these sectors. These limited capabilities create situations whereby these technocrats tend to avoid making decisions and render themselves almost totally dependent on what the central ministries decide. Thus, the centralisation forces are strong for one thing the central ministries are working hard to reinforce their power over local institutions and for another the directorates at the local level tend heavily to depend on the decisions of the central ministries.

Therefore, building the capabilities of the local entities and agencies is an essential factor contributing to speeding up the process of administrative decentralisation.

It is worth mentioning that there is an orientation on the part of the Ministry of State for Administrative Development towards enhancing the capabilities of the local institutions working at the local level. Progress in this respect is, however, slow and limited.

5.2 Trends towards downsizing the State

Total number of employees working in the administrative machinery of the Sate (central government, local administration, service authorities and economic public authorities) amounts to 5,597,730 personnel (excluding employees of public sector) in the fiscal year of 1999/ 2000. Comparative figures in this respect reveal that the total number of employees has tremendously increased. In 1980/ 1981, the number of those public employees was 2,474,450. This indicates that the percentage of increase in relation to

public employees was 126% or at a ratio of 6.6% annually during the last 20 years. The inflation in the number of those public employees is more obvious if we recognise that a governmental employee in Egypt serves only 11 citizens whereas this ratio is 1:70 or 80 in Western Europe countries. There is a serious orientation towards minimising governmental personnel. However, this orientation is facing a problem of the increasing unemployment percentage which obliges the government to absorb unemployed graduates through providing more jobs in the Governmental Sector. There is a little doubt that the centralisation in Egypt is to some extent related to the inflation in the number of public employees in the Governmental Sector. Reinforcing decentralisation through redefining the tasks of central entities and institutions would automatically result in downsizing their scope. However, downsizing collides with the problem of providing sources of employment for those who are to be laid off. Notwithstanding this problem, the tendency towards downsizing the number of governmental personnel is a positive indicator albeit the inert move to implement it.

Downsizing the state is also interrelated to direction towards entrusting some of the activities performed by the government to the private sector. Declared as it is by the government, this direction is still slow in action. The slowness of putting this tendency into effect is attributed to endeavours of some governmental entities to preserve the status quo and also to problems resulting from laying off governmental employees. This direction is evidenced, for instance, by the move of the government to completely assign a large sector of communication (i.e. mobile telephone sector) to the private sector. Some airports have also been assigned to the private sector by virtue of Build, Operate and Transfer (B.O.T) system. The state has, moreover, recently allowed the private sector to establish private-owned and managed universities. Furthermore, privatisation of the communication authority is under way. As noted earlier, this orientation seems to be slow moving but it is, nevertheless, considered a positive indicator of the deposition of the state to increasingly assign some activities to the private sector. Ultimately, this deposition is an orientation towards decentralisation.

5.3 The pressure from the international community towards "less State"

The international orientation towards shifting from "Government" to "Good Governance" which implies less state, reinforcing civic society participation and government's commitment to transparency in relation to laying down policies and making decisions as well as holding the government

accountable by empowering the civic society is by and large an orientation towards decentralisation. The government of Egypt is fully aware of this international orientation and recognises that the support of the international community, its national and international bodies in relation to Egypt's endeavours to development is to large extent dependent on its realisation of good governance.

One pillar of empowerment of the civic society is the private voluntary organisations (PVO's) or non-governmental organisations (NGO's). The Egyptian Government has positively reacted to the international trend towards granting the civic society independence and minimising the hegemony of governmental institutions and hence it issued a new law for NGO's. Despite the fact that this law has not meet the aspiration of the Egyptian NGO's and the international community regarding independence it is, nevertheless, considered a positive indicator. Moreover, the positive reaction of the Egyptian Government to the sentence of Supreme Constitutional Court in relation to supervision of the judiciary over the election of the legislative council (i.e. people's Assembly) is also a positive indicator. There are little doubts that these positive reactions on the part of the Egyptian Government towards reinforcing "Good Governance, albeit slow, will lead to gradual emancipation from centralisation.

The above brief presentation indicates that orientation towards decentralisation is not an option for the Government of Egypt in asmuchas it is a requirement concomitant with market mechanisms as well as national and international pressures. As it is obvious, reinforcing decentralisation requires upgrading many legal frameworks and modernising institutional and organisational set ups of government bodies in addition to intensively endeavouring to enhance capabilities of employees working in these bodies. The Egyptian Government is aware of these requirements, but progress in this respect is, however, still fragmented and lacks, to some extent, a comprehensive vision. Emancipation from centralisation in Egypt would, in all cases, take a rather long time. What is really optimistic in this respect is that the Egyptian Government recognises the scope of the problem and is making some efforts to overcome the problem of centralisation.



أكاديمية السادات للعلوم الإدارية

اليوبيل الذهبي

١٩٥٤ - ٢٠٠٤

مركز البحوث والمعلومات

المؤتمر العلمي السنوي التاسع

آفاق التنمية والإصلاح الإداري فى الألفية الثالثة ودور أكاديمية السادات للعلوم الإدارية

ديسمبر ٢٠٠٤

بحث بعنوان

النظام المحلي والديمقراطية المحلية ودعمها من خلال تفعيل مشاركة المواطنين بالمحليات

إعداد

أ.د.صلاح صادق

أستاذ الإدارة العامة والمحلية بالأكاديمية

تمهيد

تهدف هذه الورقة البحثية إلى إلقاء الضوء على أهمية النظام المحلى (سواء سُمي إدارة محلية أو حكم محلى) ، وذلك من خلال عناصره الأساسية، والتركيز على الأساليب والمداخل التي يمكن ولوجها لتحقيق مزيد من إسهامات المواطنين وصولاً إلى تصحيح كثير من أوجه الغوار التي تسم الأوضاع المحلية بحسب تشخيصها حاليا.

وترتيبا على ذلك سوف تتناول هذه الورقة الموضوعات الآتية :

مقدمة : المحليات بؤرة الاهتمام

١- أساسيات النظام المحلى كما لا خلاف عليها

٢- التشوهات ومظاهر الخلل التنظيمية والوظيفية والمناخ العام

٣- وسائل تفعيل دور المواطن على المستوى المحلي بوجه خاص

مقدمة : المحليات بؤرة الاهتمام فى التنظيم السياسي والتشريعي

لا يكابر أحد في الأهمية البالغة للمحليات من حيث وضعها فى شبكة التنظيم الإداري والسياسي (فى أي دولة ولا سيما النامي منها)، سواء من حيث النظر إليها كحاضنات للمواطنين، وحيث يتحتم التعرف على احتياجاتهم وتشخيص مشكلاتهم ، وهو ما يعتبر الخطوة الأولى الأساسية فى رسم السياسات والبرامج والخطط ، وسواء من حيث أنها (المحليات) هى الجهات التي تتحقق عندها أهداف كل الأنشطة – وهو ما يسهم بالتالي في شيوع روح الرضا أو على النقيض السخط والتذمر – بكل ما ينتجه ذلك من آثار سياسية ومجتمعية .

إذا كان النظام المحلى فى مصر قد مر بمراحل تطور عديدة منذ أول محلية أُنشئت في الشرق الأوسط – بل وقبل بعض البلاد الأوربية – ألا وهى بلدية الإسكندرية عام ١٨٩٠، ثم ما كان في رحاب دستور ١٩٢٣ من الاعتراف بالمديريات والمدن والقرى ، وصدور قانون مجالس المديريات رقم ٢٤ لسنه ١٩٣٤ والذي أعقبه قانون المجالس البلدية والقروية رقم ١٤٥ لسنه ١٩٤٤، إلا أن أهم تطور خلال النصف الثاني من القرن المنصرم، إنما يؤرخ بالقانون رقم ١٢٤ لسنه ١٩٦٠ ، وذلك لما حققه هذا القانون من نقلة ايجابية في التنظيم المحلي قد لا يتسع المجال لذكرها. ثم تابعت عجلة الزمن دورانها مروراً بالقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ (بعد نفاذ دستور ١٩٧١، وتجاوباً مع ما فرضه من جعل المجالس المحلية بالانتخاب)، ثم القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ الذي أضاف إلى التنظيم المحلي الكثير تحت تسمية قانون الحكم المحلي، وحيث كانت نهاية المطاف في القانون الأخير النافذ حالياً رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وما أدخلت عليه من تعديلات غير جذرية، وكان آخرها القانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٩٦ بزيادة عدد أعضاء المجالس الشعبية المحلية.

وحسبما يسمح به حيز هذه الدراسة، سوف نعرض إلى ثلاثة موضوعات: **أولها** عن الملامح الأساسية للنظام المحلي، **وثانيها** عن التشوهات ومظاهر الخلل في هذا النظام، **وثالثها** وسائل تفعيل دور المواطن على المستوى المحلي بوجه خاص.

١ – أساسيات النظام المحلي كما لا خلاف عليها

معلوم أن البنية التنظيمية للمحليات بمصر تنهض على أساس وجود خمس نوعيات هي المحافظات والأحياء والمراكز والمدن والقرى. وأن المحافظات فئتان أولاهما المحافظة ذات المدينة الواحدة (وهي ما يطلق عليها خطأ بالمحافظات الحضرية في كتابات هيئة المعونة الأمريكية وبعض من مشى في ركابها)، وهذه المحافظات وعددها أربع محافظات هي القاهرة والإسكندرية وبور سعيد والسويس، تقسم إلى أحياء. أما الفئة الثانية من المحافظات فإنها تقسم إلى مراكز، وهذه الأخيرة إلى قرى. ومن ثم فإن درجات أو مستويات Tiers Levels التنظيم المحلي بمصر تكون إما ثنائية كما في الفئة الأولى من المحافظات، أو ثلاثية كما في الفئة الثانية.

وغير خاف أن كل وحدة محلية – أياً كان مستواها أو موقعها – تتمتع بالشخصية الاعتبارية بموجب نص دستوري (المادة ١٦١)، وهذا الإضفاء يستتبع إعمال كافة الآثار المترتبة على ثبوت هذه الشخصية

وفق المتعارف عليه في دراسات فقه القانون الإداري ومن أهمها نشوء كيان له ذاتية متميزة عن غيره، واستقلال هذا الكيان بذمة مالية لها تفرد عما سواها، وأن يكون له هيئة (مجلس) تمثيلية مكونة بالانتخاب حتى تُضفى عليه صفة اللامركزية (المرفقية أو الإقليمية كالمحليات)، ثم وجود جهة ما تتولى نوعاً من الرقابة على هذا الشخص بما يكفل أن يكون أداؤه لتحقيق الأهداف المنشودة منه حسبما رسمتها الأدوات التشريعية المؤسسة له.

★ واتساقاً مع ما سبق، استوجب الدستور (المادة ١٦٢) أن تُشكّل المجالس الشعبية المحلية عن طريق الانتخاب المباشر، واضعاً قيداً دستورياً على سلطة المشرع باشتراط أن يكون نصف عدد أعضاء هذه المجالس – على الأقل – من العمال والفلاحين. ثم أردفت المادة ١٦٢ بتفويض المشرع بيان طريقة تشكيل هذه المجالس الشعبية المحلية واختصاصاتها ومواردها المالية وضمانات أعضائها وعلاقاتها بمجلس الشعب والحكومة ودورها في إعداد وتنفيذ خطة التنمية وفي الرقابة على أوجه النشاط المختلفة. ومع أن نصوص الدستور قد خلت من النص على المجالس التنفيذية إلا أن أول ظهور لهذا التنظيم التنفيذي كان بموجب القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٥٧ تحت مسمى اللجان التنفيذية، التي ترسخت أدوارها وامتدت واتسعت في القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩. ومن ثم أضحى لدينا نوع من الازدواجية المجلسية، ألا وهما الشعبي الذي له سند في نص دستوري، والتنفيذي الذي له سند في القانون فقط، وتوزعت الصلاحيات فيما بينهما على نحو ما هو وارد في القانون، وبحيث تتولى الأولى بعض الصلاحيات التقريرية (أي اتخاذ القرار)، وبعضها استشاري (أي مجرد إبداء الرأي لكي تقوم جهات أخرى باتخاذ القرار)، أو صلاحيات معاونة (لمساعدة المحليات الأدنى)، وأخيراً صلاحيات رقابية على غيرها من المحليات. أما المجالس التنفيذية فهي التي تجمع رؤساء فروع الوزارات المركزية، وتملك توزيع الإعتمادات والصلاحيات التنفيذية التي تجعل قرارات الأولى موضع التنفيذ. هذا فضلاً عما تملكه (هذه المجالس) من السيطرة على الاعتمادات المالية وجيوش الموظفين التابعين لها.

★ ونأتي إلى عصب النظام المحلي وهو المحافظ الذي يعين بقرار من رئيس الجمهورية بسلطة تقديرية كاملة من حيث الاختيار والنقل وإنهاء الخدمة – وهو ما يعبر عنه في الأدبيات الإنجليزية At the pleasur of the Queen، ويملك من الصلاحيات ما يضفي عليه صفة المتصرف الأول في المحافظة، طبعاً فيما عدا المسائل المحجوزة – حقاً أو تحكماً لسلطات أخرى ولا سيما المركزية. فقد أُفردت للمحافظ عشرة مواد من القانون (من ٢٥ حتى ٣٤) تناولت أسلوب اختياره ومركزه القانوني والبرتوكولي والمرتب والمعاش وقسم اليمين بما يؤكد على الطابع السياسي لهذا المنصب. أما عن نطاق صلاحياته، فهي واسعة حيث يعتبر ممثلاً للسلطة التنفيذية، فيشرف على تنفيذ السياسة العامة للدولة وعلى مرافق الخدمات والانتاج وكفالة الأمن الغذائي، ورعاية الأمن والأخلاق وحماية أملاك الدولة، وتكون له سلطات الوزير على جميع المرافق العامة التي دخلت في نطاق المحليات (وهي كثيرة)، ويعمل على دعم التعاون مع الجامعات، ويكون رئيساً لجميع العاملين المدنيين بالنسبة للجهات التي نقلت اختصاصاتها للمحليات، حتى بالنسبة لتلك التي لم تنقل للمحليات، له صلاحيات اقتراح النقل والإحالة إلى التحقيق. كما يكون للمحافظ – بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة وفي حدود القواعد التي يقررها مجلس الوزراء – أن يقرر

قواعد التصرف في الأرض المعدة للبناء والقابلة للاستزراع، وله اختصاصات وزير المالية، وهو الذي يمثل المحافظة كشخص اعتباري (بالمخالفة لما هو مستقر في الفقهين الدستوري والاداري). وكذلك فإنه يرأس المجلس التنفيذي الذي يتولى متابعة أعمال الأجهزة التنفيذية وإعداد مشروع الموازنة، ومعاونة المحافظ في تنفيذ قرارات المجلس الشعبي، ووضع قواعد سير العمل بالأجهزة التنفيذية، وقواعد إدارة واستثمار أراضي المحافظة والقواعد الخاصة بمشروعات الإسكان، ودراسة وإبداء الرأي في الموضوعات التي ستعرض على المجلس الشعبي المحلي للمحافظة وله سلطة الاعتراض على أي قرار يصدره المجلس الشعبي المحلي للمحافظة في حالات معينة حددتها المادة ١٣٢ من القانون، ثم الدخول في منازلة عقيمة غير مجدية إذا أصر المجلس على رأيه. أما مساءلة المحافظ، فإنها تتم أمام جهة وحيدة فقط ألا وهي رئيس مجلس الوزراء (المادة ٢٩ من القانون).

أما عن علاقات المحليات بالمركزيات فقد قررتها نصوص ظاهرها الرحمة وباطنها احتواء المحليات بصورة كبيرة، ولا سيما إذا دخلنا دائرة التمويل المحلي تخطيطاً أو إيراداً أو انفاقاً، أو من خلال عمل الخطط والميزانيات حسبما سوف يرد بيانه لاحقاً.

٢- التشوهات ومظاهر الخلل التنظيمية والوظيفية والمناخ العام

سوف نتناول هنا مجرد عينة لهذه المثالب التي يتسم بها نظامنا المحلي، أيا كانت صورتها، طالما أنها تسهم في سلبية الأوضاع في النهاية .

★ غلبة النفوذ المركزي على حساب العنصر المحلى، فالحاصل أن المحليات قد وُضعت دستوريا في ذيل السلطة التنفيذية (لا بأس)، وقد وُصفت دستوريا بأنها وحدات إدارية (لابأس)، ولكن مواد القانون والممارسة العملية في التطبيق اليومي تعزز مقولة أن يد السلطة المركزية فوق السلطة المحلية ، ليس فقط من منظور التزام الأخيرة بالسياسات والقوانين وسائر أنظمة المركزيات ، ولكن بحسب المشاهد من منظور التدخل اللصيق في صور عديدة لا تخطئها عين. فالتشريع (عموما وفي أي مجال) يتم سنّه مركزياً عن طريق السلطة التشريعية، وهذا أمر مقبول من حيث مرحلة المناقشة والإقرار، ولكن في مراحل الإعداد والتعرف على الصدى المحلي لهذه التشريعات (وليكن في مجالات التعليم أو الإسكان مثلاً...إلخ) لم يحدث قط أن أُستطلعت أراء المواطنين.

★ إن خروج كثير من أنشطة المرافق العامة وأغلبها مسندة إلى هيئات اقتصادية أو شركات (أيا كان وضعها القانوني) كتلك الخاصة بالمياه والكهرباء والاتصالات والمجتمعات العمرانية الجديدة، إنما تخرج عن نطاق وسلطات المحليات لسبب أو لآخر، وهو ما قد يتعارض مع سلامة المنطق في أن هذه المنظمات تعمل على إقليم المحليات وتخدم أهليها. وكما تقول أدبيات الحكم المحلي- إنها تأخذ خيرات المحليات من أراضي والاستفادة بالطاقات البشرية بها وكذلك بالمرافق المتواجدة بالمحليات، ولكنها تدفع للأخيرة بمخلفاتها. ومن ثم لا يصير عدلاً أن يبقى الميزان غير متكافئ في الأخذ والعطاء.

★ افتقاد الفاعلية الشعبية قد يكون مظهراً يحتاج إلى مزيد من الدراسة والعلاج. فالحاصل أن النظام المحلي يعتمد على مبدأ الشعبية أو الجماهيرية التي تميزه عن غيره من أنظمة الإدارة الإقليمية أو

الجغرافية أو المكانية – أي التي تعتمد على فروع الوزارات off-shoots of ministries لأن الأخيرة لا تعتبر سوى توابع للمركزيات ولا تسهم الجماهير المحلية في تكوينها أو في قراراتها أو مراقبة أعمالها. ذلك أن فكرة الشعبية تنهض على الإعتماد والاتصال المستمر الواعي بين الشعب المحلي أو المواطنين المحليين وبين الأجهزة القائمة في نطاق محليتهم (فكرة الشعبية)، وهي تصل في الحد الأدنى إلى تكوين المجالس بالانتخاب، وتصل – في بعض الأنظمة_ إلى درجة سحب الثقة من المجالس أو من بعض أعضائها. ورغم محاولات تطوير النظام المحلي في مصر في بعض مراحله، إلا أن العمل الشعبي لم يجد سبيله إلى البزوغ الحقيقي. وقد تكون لذلك بعض الأسباب أهمها سيادة ثقافية "المركزية" على كل المستويات بما سمح بخلق قيمة سياسية وإدارية تكّرس هذه المركزية، وبالتالي تفرز السلوكيات المركزية التي لم يعد ينظر إليها بأي غضاضة أو استهجان. أضف إلى هذا، أن عضوية المجالس المحلية لم تعد تجتذب في كل الأحوال الكفاءات المحلية، وهي كثيرة، ويمكنها التأثير إيجاباً على مجتمعاتها المحلية. وقد يكون مرد ذلك إلى طموحات البعض للوصول مباشرة للتمثيل على المستوى القومي. أو في تحليل آخر أن هذا الإحجام قد يكون مرجعه إلى المُشاهَد من سيطرة المركزيات، وأن قرارتها هي الغالبة، ومن ثم فإن العمل على المستوى المحلي يكون بلا عائد سياسي على المستويين الشخصي والمجتمعي. وهنا ينبغي ألا نغفل دور الممارسات الحزبية غير المواتية أحياناً على المستوى المركزي والتي انتقلت عدواها إلى المستويات المحلية، فكان تسلط الحزب الحاكم ومحاولاته الدؤوبة للسيطرة على كامل مقاعد المجالس المحلية بما لا يفسح المجال لتفاعل الأفكار مع بعضها البعض.

★ وعن الدور التقريري للمجالس الشعبية، فإنه يتم التحكم فيه من خلال الفقرة (ز) من المادة ٣٣ من قانون الإدارة المحلية، والتي تجعل المجلس التنفيذي وصياً على جدول أعمال المجلس الشعبي، وهو نص لا وجود له في أي قانون سابق للمحليات. أما عن الدور الرقابي لهذه المجالس فقد تم تحجيمه بالحد من الأدوات الرقابية على المواقع التنفيذية المختلفة بموجب القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ بإلغاء نظام الاستجواب. وعن دور المواطن بصفة عامة، فإن دوره محدود للغاية لو نظرنا إلى مستويات الأمية الأبجدية ، وهي حوالي ٤٤% حسب إحصاءات تقارير التنمية البشرية ولاسيما في بعض محافظات أو محليات الصعيد. وكذلك يتقلص دور المواطن لو نظرنا إلى دوره بعد يوم الانتخاب – إذا فُرض وذهب للتصويت – فإنه غائب تماماً سواء في متابعة أعمال مجلس محليته أو محاسبة أعضائه بأي صورة كانت.

★ وإذا انتقلنا إلى علاقة الشعبي بالتنفيذي، فسوف نجد أنه تسودها روح الاسترابة في بعض (أو كثير) من الأحيان إلى حد بلوغها درجة الصراع، وهو الأمر الذي لم يكن ملحوظاً في ظل نظام وحدة المجلس طبقاً للقانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠، وحيث كان المجلس الواحد يضم نوعيتي المنتخب وبحكم وظيفته، ويتم التداول في جدول أعماله من قبل الفئتين دون ما فرز بين شعبي وتنفيذي. أما الوضع الحالي، فإنه يثير في أحيان (كثيرة) اتجاهات صراعية قد يكون من أسبابها ضعف (أو افتقاد) الإحساس بوحدة الهدف، وحيث قد يكون لبعض الشعبي هدف تغليب الجانب الإعلامي لإظهار المكانة أمام الناخب بأنه العنصر الفاعل. وفي ذات الوقت قد يكون لدى بعض التنفيذيين اتجاهات لتغليب أوامر السلطات المركزية مهما تعارضت مع رغبات واحتياجات المجتمع المحلي. وكذلك قد يكون مرد هذه الظاهرة التضادية إلى إحساس

كل فريق بأنه يتحدث من منطلق القوة غافلاً عما لدى الآخر من عناصر قوة أخرى. فالشعبي يتيه عجباً بأنه يمثل الشعب مصدر السلطات، والتنفيذي يستشعر قوته بما يملك من معلومات وأموال وسلطة القرار. وكذلك قد تتفاقم الظاهرة حتى تصل إلى السخرية المتبادلة ، وهو الأمر الذي يحتاج إلى علاجات تتطلب أول شيء الاعتراف بوجود هذا الوضع السلبي، وأن يتم توحيد الاتجاهات نحو الأهداف المشتركة.

★ وقد يُشار إلى بعض التشوهات التنظيمية سواء عن وجود نمطية التنظيم المحلي بما يعني أن كل نوعية (الأحياء أو المدن مثلاً) تعامل معاملة واحدة من حيث تكوين مجلسها واختصاصاتها ومواردها المالية، وهو الأمر الذي قد يتناقض مع متطلبات تسيير أعمالها التي هي بالحتم تختلف عن غيرها. وكذلك قد يُشار إلى مدى جدوى مستوى المركز من عدمه، لا سيما وأنه يُمثل مستوى وسيطاً بين القرية والمحافظة، وأيضاً عن ازدواجية (شعبي وتنفيذي). ولا شك أن مثل هذه الموضوعات لا تحتمل الإفتاء بشأنها من واقع الخبرات الذاتية – بل تستأهل أن تُجرى لها دراسات علمية تعتمد نهج الأبحاث العلمية الإمبريقية imperical والتي تنزل إلى المستوى التطبيقي في قاع الممارسة لاستبانة ما هو أكثر مناسبة لأوضاعنا.

★ أما عن النواحي المالية فحدّث ولا حرج عن وضع المحليات في قبضة السلطة المركزية. وغير خاف أن جميع الموارد السيادية التي تغذي الخزانة العامة إنما تأتي أصلاً من المحليات (الضرائب العامة والجمارك بكل نوعياتها حتى الضريبة على المبيعات بلغت عام ٢٠٠٣ أكثر من ٢٤ مليار جنيهاً)، ولا تستطيع المحليات أن تقترب من هذه الموارد بصفة عامة وتبقى للمحليات مواردها الذاتية المتواضعة من ضرائب عقارية وعلى الأطيان وعلى السيارات والملاهي...ألخ)، وهو ما لا يشكل إلا ما مقداره حوالي ٢٠-٢٥% من إجمالي الإيرادات المحلية، والتي تكملها السلطات المركزية في صورة إعانات مركزية يتم توزيعها وفقاً لمعايير كل سلطة، وهيهات أن يكون للمحليات صوت على قدم المساواة. أما عن الإنفاق المحلي سواء من خلال الخطط او الميزانيات، فيكفي الإطلاع على النموذج المرفق لكي تتضح صورة أن الخطط والميزانيات المحلية ليس لها من هذه السمة سوى الاسم فقط.

★ ونتحدث أيضاً عما نطلق عليه مصطلح "مركزية اللامركزية" وهي الظاهرة التي تجسدها ما تبناه التشريع المصري من تقرير إشراف المجالس الشعبية الأعلى على المجالس الشعبية الأدنى، وحيث يتولى مثلاً المجلس الشعبي للمحافظة الإشراف والرقابة على أعمال وأنشطة المجالس الشعبية الأدنى، بل يكون للأول صلاحية التصديق أو الاعتراض على قرارات المجالس الشعبية للمركز وللمدن والقرى. وكذلك تتضح هذه الظاهرة من تقرير تبعية رؤساء الوحدات الأدنى للمحافظ حيث يملك الأخير عليهم صلاحيات واسعة، سواء في مواقع عملهم أو من خلال عضويتهم بالمجلس التنفيذي. وتبلغ هذه التبعية مداها بالنسبة لرؤساء القرى الذين يخضعون بالكامل لسلطة المحافظ في الاختيار والنقل أو الندب والمساءلة وكافة الشئون الوظيفية.

★ ولا يفوتنا أن نشير إلى الأسلوب الذي يتم في مسألة تعديل النظام المحلي. الجميع يكاد يجمع على أن القانون الحالي قد تجاوز الصلاحية، وأننا بحاجة إلى نظام متطور يدعم الاتجاهات الديمقراطية

ويسعف في تحقيق التنمية البشرية المستدامة ...إلخ. كل ذلك حق، ولاسيما أنه منذ صدور هذا القانون منذ ربع قرن، قد جرت في النهر مياه كثيرة، ولاسيما أيضاً أنه قد تم وضعه وإجازته بقرار من رئيس الجمهورية إعمالاً للمادة ١٤٧ من الدستور (ومعه قانون الأحوال الشخصية ذي الشهرة الواسعة رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩)، وذلك – رغم عدم تحقق الشروط الدستورية لذلك. والملاحظ في هذا الصدد غيبة أي فكر أو فلسفة محددة تنبع منها التعديلات، وأن كل ما تم على مدى نصف قرن بعد القانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠، كان مجرد ترميم دون أي تغيير جذري، وأنه لو كانت هناك نظرية (نقصد رؤية متكاملة) محددة لكان المأمول أن تكون هناك خطوات يتم إنجازها على مدى زمني محدد، بحيث أن كل تعديل يحقق مرحلة على طريق الهدف المرجو الوصول إليه بعد كل فترة. وكذلك فكل التعديلات لم تكن تصيب جوهر النظام المحلي، بل فقط مجرد الاستجابة الجزئية لبعض التطورات مثل أسلوب الانتخاب بالقائمة أو الفردي وكذلك المشاهد بصفة عامة أن اللجان التي يتم تشكيلها لا يراعي في تشكيلها إلا بعض من هم على صلة بصاحب القرار، ولا تشترك فيها مختلف التخصصات أو حتى العناصر الشعبية صاحبة المصلحة الجوهرية في النظام بأكمله. ناهيك عن التسرع الذي تتسم به مثل هذه الأعمال، وبحيث لا تتاح الفرصة لإبداء الآراء واستطلاعات الرأي للجماهير المحلية، وبلورة الأفكار وطرح الرؤى والبدائل. ولنا أسوة حسنة فيما تم عند تعديل قانون الحكم المحلي في انجلترا Local Government عام ١٩٧٢، حيث استغرقت اللجان أكثر من ثلاث سنوات في عمل جاد رائع انتهى بما هو جدير به من احترام وتوقير.

★ وقد يكون مناسباً الإشارة إلى الانتخابات المحلية التي جرت عام ٢٠٠٠ والتي أصابها كل ما أصاب الانتخابات بصفة عامة من حيث العنف الدموي وعدم السماح بالإشراف القضائي الكامل وغير ذلك من انتهاكات سجلها التقرير الاستراتيجي العربي لسنة ٢٠٠١ الصادر من مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام.

٣- وسائل تفعيل دور المواطن على المستوى المحلي بوجه خاص

★ لا جدال في أن كافة المداخل والأساليب التي تسهم في تفعيل مشاركة المواطنين سياسياً لها ذات الصدقية سواء على المستوى المركزي أو المحلي. بعبارة أخرى، أن تلك الأساليب يُتوقع أن تنتج آثارها على المستوى الأرحب للدولة كلها كما في نطاق المحليات أيضاً، ولكن هذه الأخيرة – نظرا لما تتسم به من وضعية جغرافية وسياسية واقتصادية ومجتمعية – فإنه يمكن أن نخصها ببعض الأساليب التي تهتم باجتذاب المواطن المحلي نحو المشاركة، أي العمل بصورة ايجابية على شحذه أو استمالته وترغيبه، وبالتالي فإن انخراطه في المشاركة يكون بقراره هو أكثر من كون ذلك إلزاماً عليه أو فرضاً يستوجب مؤاخذته حال عدم القيام به بمثل فرض غرامة على عدم الإدلاء بصوته في الانتخابات. و بعبارة متكافئة، أن التحفيز Motivation هنا يقوم على اعتبارات أدبية أو معنوية تثير لدى المواطن شعور التحرك للعمل من أجل مجتمعه، أي بدافع ذاتي دون خشية أو خوف من عقاب أو محاسبة. ومن هذه الأساليب قد نختار ما يلي:

★ النظر في تعزيز الدور الإيجابي للمجالس الشعبية المحلية بدءاً من توسيع صلاحياتها التقريرية وتوضيحها بصورة غير مثيرة للخلافات، والابتعاد عن الصياغات والعبارات المطاطية التي تحمل في

طياتها الخلافات أكثر من التحديد والوضوح. وكذلك إعطاء الطبيعة التنفيذية لقرارات هذه المجالس دون الحاجة إلى التصديق أو انتظاراً لعدم الاعتراض من جهات تنفيذية أو غيرها، وهذا يعني تخليص هذه المجالس من وضع قراراتها رهن الموافقة عليها. وليكن لنا في النظام الفرنسي الذي اقتبسنا منه نظامنا المحلي (لاسيما في نظام المحافظين prefect)، وحيث أمكن لهذا النظام منذ ثمانينيات القرن العشرين التخلص نهائياً من صور الوصاية على قرارات المحليات، وذلك بالاقتصار على منح المحافظ صلاحية الإحالة للمحكمة القضائية (مجلس الدولة أو محكمة المحاسبات) في حالة الاشتباه في وجود مخالفات تمس مشروعية القرار دون ملاءمته. وفي ذات الوقت يمكن النظر في منح المجالس الشعبية آلية رقابية على الجهات التنفيذية، سواء بالعودة إلى نظام الاستجواب مع ترشيده (وليس تعطيله)، أو بالبحث عن آلية بديلة تحقق ذات الأهداف الرقابية المشروعة.

★ وقد يرى البعض إمكان النظر في شغل بعض المواقع التنفيذية القيادية بالانتخاب، وذلك من منطلق ربط المواطن المحلي بالقيادات التي تُسيِّر هذه المحليات، وطبعاً – قبل ذلك كله – تمشياً مع الأفكار الديمقراطية التي تميل إلى تبني الانتخاب أسلوباً للاختيار بديلاً عن أسلوب التعيين الفوقي. ولا شك أن هذه المطالب قد تجد صدى شعبياً، ولكن قد تحوطها بعض المحاذير. ولهذا يمكن الجمع – أو التوفيق بين الأسلوبين – على الأقل في المراحل الباكرة للإصلاح، وذلك من خلال أن يستقر اختيار المواطنين على تسمية ثلاثة أسماء (مثلاً) يكون لرئيس الجمهورية الاختيار من بينهم لهذه المواقع التنفيذية. وقد يمكن اقتراح الصورة العكسية، وبهذا يتم المزج بين الإرادة الشعبية وبين تقدير القيادة السياسية العليا.

★ دعم شعور المواطنة المحلية الذي يُطلق عليه في أدبيات الحكم المحلي Patriotism، وهو الخيط الرفيع الأقوى من الصلب والفولاذ، والذي يربط بين الفرد ومجتمعه المحلي (طبعاً في إطار من الوطن وهو المجتمع الأرحب والأوسع)، والذي يشعر معه المواطن أنه جزء من هذا الكيان، وأنه يظل في حالة شوق كبير له إذا غادره أو ابتعد عنه. ولا شك أن عنصر الموقع يعتبر أحد المكونات الرئيسية للوحدة المحلية، والذي يشير إلى عبقرية المكان والذي يُشكل بُعداً أساسياً سواء في تحديد الحجم السكاني والثروات المادية والروحية والبشرية، وبالتالي يرسم الصورة الحية للوحدة المحلية. وغير خافٍ أن شعور المواطنة المحلية لا يُدعم جبراً أو بالأناشيد بقدر ما هو علاقة حسية روحية تسير في اتجاهين: **أولهما** من الوحدة المحلية ذاتها بتقدير المواطن واحترامه وأداء الخدمات التي يحتاجها وإشعاره بآدميته، ثم **ثانيهما** من المواطن نفسه في اتجاه الوحدة المحلية بالحرص على كيانها ووضعها في مقابلة غيرها من المركزيات أو المحليات، وعلى ممتلكاتها وهيئتها وكرامتها.

★ وقد يحتاج الأمر إلى تفعيل ما استحدثه قانون الإدارة المحلية في المواد أرقام ١١٠ و١١١ و١١٢ من إنشاء لجان للخدمات بالمناطق الصناعية، والتي يمكن تشكيلها بقرار من المحافظ بناء على اقتراح المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، وبعد أخذ رأي وزراء التخطيط والمالية والصناعية والقوى العاملة،كما يشترك في عضويتها من يختارهم المجلس الشعبي المحلي الذي تقع المنطقة في دائرة اختصاصه، وكذلك ممثلون للعمال ونقاباتهم بالمحافظة. وتتسع أدوار هذه اللجان لتوفير الخدمات للمنطقة وبحث مشكلاتها وتحديد المشروعات التي يتم الصرف عليها من أرباح الشركات، واقتراح تقرير حق

المنفعة العامة لمشروعاتها. كما حدد القانون مواردها المالية التي تودع في حساب خاص.

★ علانية Publicity الأنشطة التي تقوم بها الوحدة المحلية وكذلك برامجها وخططها والقرارات التي تنوي اتخاذها – وذلك بهدف احاطة المواطنين بمواقف السلطات المحلية، سواء من حيث ما تم أو يزمع اتخاذه، وسواء بالاحاطة بالمشكلات أو بالعقبات والتي تقف في سبيل أعمالها، وبالتالي يكون المواطن على بينة من حقيقة المواقف. هذه العلانية التي عمدت الأنظمة المحلية إلى تقريرها في نصوص واضحة صريحة حرصاً على تطبيق مبادئ الشفافية وتوثيقاً للروابط بين المواطنين ووحدتهم المحلية، هذه العلانية للأسف – لم تجد سبيلها إلى أن تكون مبدأ عاماً وجوبيا تُفتحُ من أجله أبواب المجالس الشعبية، وبالتالي أقيمت حواجز معلوماتية وضعفت الثقة بين الطرفين.

★ النظر في الترويج لأسلوب الاستقصاء المحلي Local inqniry وهو يهدف إلى إيجاد رابطة بين المواطن ووحدته المحلية، وذلك بتحري رأيه في شأن موضوع أو مشكلة مثارة أو بصدد اتخاذ قرار في اتجاه معين، وذلك حتى تكون رؤية المواطن – وبصورة مباشرة – حاضرة عند اتخاذ القرار. وبهذا يتم تفادي الآثار السلبية للديمقراطية التمثيلية – أي عن طريق ممثلين للناخبين – وحيث قد لا تكون أفكار ورؤى هؤلاء النواب متطابقة أو متوافقة مع أصحاب الحق الأول في التعبير. وبالمثل فإن أسلوب استطلاعات الرأي polls وسؤال المواطنين في صورة عينات تمثل رأي المجموع عن مشكلة ما أو تحديد احتياجات ما يتم تحليلها واستنباط الاتجاهات الأكثر شيوعاً، وبالتالي تكون الأجهزة المحلية على دراية برغبات المواطنين بصورة مباشرة دون وسيط أو حواجز.

★ إشراك المواطنين في إصلاح النظام المحلي، وهو الأمر الغائب والمفتقد نهائياً بصورة جادة وفاعلة على مدى عشرات السنين حيث تُطرح مقولات الإصلاح أو التعديل أو التبديل، ولا صوت فيها بصورة مؤثرة لرأي أي من الأعضاء الشعبيين للمجالس القائمة أو السابقة، فهم مستبعدون بصفة عامة، وملء المواقع كلها تقريباً للقيادات التنفيذية على المستويين المركزي والمحلي. وها هي اللجان العديدة التي سبق تشكيلها لتطوير القانون وهي تضم من الوزراء وبعض الأكاديميين المختارين بصورة شخصية – وليس بحكم مواقعهم العملية – لا يمكن أن يتوقع منها إنجازات تعكس رؤية شعبية حقيقية، وذلك طالما غاب عنها هذا البعد الشعبي من الأساس.

★ تبقى بعض المحاذير على الأساليب التي يجري إتباعها في مناسبات ولأغراض عديدة، والتي ينبغي التخلص منها حتى نضمن مشاركة هادفة. ومن هذا القبيل:

- الاعتماد على النُخب الراقية (أو ذوي الياقات البيضاء) دون احتواء المواطن العادي الذي هو صاحب المصلحة الفعلية في أي تطوير أو إنجاز، وهو كذلك الأكثر قدرة على التعرف على الاحتياجات الصحيحة وتشخيص المشكلات المؤرقة وذلك بحكم معايشته للظروف المحلية أكثر من غيره الذي يعيش خارج هذه المحليات وقد لا يعلم أحوالها.
- الإسراف في الأنشطة الإعلامية ذات التكلفة العالية والتي تصاحبها عادة الاستضافة فى الفنادق ذات الخمس نجوم وما ترتبط بها من دعوات واسفار و.....و..... وهو الامر الذى

لم يتم تقييمه اطلاقا بهدف استبانة مدى العائد من هذه النفاقات.

- إتباع أسلوب الإقصاء لعناصر الرأي الآخر، وبالتالي تكون اللقاءات التي تـتم فـي كثير من الأحوال بمثابة مكان مغلق قاصراً على طبقات معينة أو فئات بذاتها كثيرا ما تتكرر في كل لقاء أو اجتماع وتكون نقاشاتها وحواراتها كمن يحادث نفسه. وبتكـرار هـذا الـنمط تترسخ ثقافة "التكلم مع الذات" ويبقى الآخر – وهو المواطن الحقيقي – غائباً عن الحضـور ومسكوتاً عن مصالحه واهتماماته.



أكاديمية السادات للعلوم الإدارية

اليوبيل الذهبي

١٩٥٤ - ٢٠٠٤

مركز البحوث والمعلومات

المؤتمر العلمي السنوي التاسع
آفاق التنمية والإصلاح الإداري فى الألفية الثالثة ودور أكاديمية السادات للعلوم الإدارية
ديسمبر ٢٠٠٤

بحث بعنوان

الحكومة الإلكترونية كوسيلة للتنمية والإصلاح الإداري

إعداد

أ. د. محمد محمد الهادي
الأستاذ غير المتفرغ بقسم الحاسب الآلي ونظم المعلومات
بأكاديمية السادات للعلوم الإدارية

١. المقدمة:

تتسابق الحكومات حول العالم في إقامة ما يطلق عليه الحكومة الإلكترونية أو الحكومة الرقمية. ففي كل منطقة من مناطق العالم من الدول النامية إلي الدول الصناعية المتقدمة، تضع الحكومات الوطنية والمحليات بها المعلومات الحرجة علي الخط المباشر، وتستخدم الآلية لتبسيط العمليات التي كانت معقدة من قبل وتتفاعل إلكترونيا مع مواطنيها.

والحماس الذي يصاحب هذا التوجه يأتي جزئيا من الاعتقاد أن التكنولوجيا الحديثة تحول الشكل السلبي الغالب في الحكومة الفعلية إلي الشكل النشط الإيجابي والتفاعلي مع المواطنين ومؤسسات الأعمال. ففي كثير من الأماكن، يري كثير من المواطنين أن حكوماتهم لا تستجيب لحاجاتهم الملحة بالقدر الكافي، وأن انتشار تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الحديثة ساهمت في تغيير النمط التقليدي للحكومة في توفير ووضع الخدمات المتعلقة أمام المواطنين.

والتعريف المنتشر للحكومة الإلكترونية أو الرقمية يتمثل في استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لمساندة فعالية الخدمات الحكومية وتعاملها مع المواطنين بطريقة أحسن وأسهل، والسماح بالوصول إلي قدر أعظم من المعلومات، وجعل الحكومة ذاتها أكثر استجابة لرغبات المواطنين. وقد تتضمن الحكومة الإلكترونية إتاحة الخدمات عبر شبكة الإنترنت والويب، التليفون، مراكز المجتمع، الأدوات اللاسلكية أو نظم الاتصال الأخرى المتوافرة.

إلا أننا يجب أن نلاحظ أن الحكومة الإلكترونية ليست بديلا أو اختصارا للتنمية الاقتصادية وتوفير الميزانية والحكومة الكفء، كما أنها ليست حدثا مفردا قد يتغير فورا وإلي الأبد الوضع الحكومي الراهن. فالحكومة الإلكترونية تمثل عملية، أو يمكن القول، أنها تطور أو غالبا صراع يعرض التكاليف والمخاطر المالية والسياسية.

ومن الملاحظ، أن الحكومات العادية تلعب دورا قياديا هاما في تحسين المدى الذي يستفيد منه المواطنون ومنظمات الأعمال في المجتمع من خلال إتاحة الفرص التي تقدمها تكنولوجيا المعلومات والاتصالات المتقدمة للمساعدة في تحويل أنشطة الحكومة من الطرق والأساليب التقليدية ذات الطابع البيروقراطي إلي خدمات الحكومة الإلكترونية الديناميكية والتفاعلية، ولهذا التحول مظهر هام وتأثير قوي علي اجتياز كل المراحل الحرجة المرتبطة باقتصاد المعرفة الأوسع.

وقد تنجم كثير من المخاطر الجوهرية في حالة عدم إدراكها جيدا من قبل المخططين والمستخدمين علي حد سواء. فقد تكون مبادرات الحكومة الإلكترونية إهدارا للموارد وتفشل في دعوتها من أجل إتاحة الخدمات الحكومية المفيدة للمواطنين، مما قد يؤدي إلي زيادة إحباط المواطنين مع الحكومة الفعلية.

وفي مصر، علي وجه الخصوص، حيث توجد ندرة في الموارد يجب أن يستهدف أي جهد نحو إقامة الحكومة الإلكترونية بعض ميادين أو مجالات لها فرصة عالية من النجاح. وعلي هذا الأساس، يجب أن تستوعب الحكومة الإلكترونية أوضاع وعراقيل فريدة ومعينة حتى يمكن ضمان استمرارها في إطار

التقاليد الحالية، ونقص البنية الأساسية، وتفشي بعض مظاهر الفساد البيروقراطي والرشوة والمحاباة، وضعف النظم التعليمية السائدة، والوصول غير العادل للتكنولوجيا ذاتها.

لذلك يجب تحدي الأسس والمعالم التي تلقي الضوء علي كل القضايا والمشكلات المشتركة التي قد تواجه جهود إقامة الحكومة الإلكترونية وتقدم الخيارات لإدارتها، وذلك من خلال تحديد مفهوم وماهية الحكومة الإلكترونية، وإبراز أهدافها ومزاياها المرتبطة بالتنمية والإصلاح الإداري، ووضع نموذج لها يبين أطرافها المختلفة، واستعراض كل من أبعاد الرؤية نحو الحكومة الإلكترونية،وعناصر التحول الناجح لتطبيقها والمهارات الضرورية لتفعيلها، مع عرض مراحل تطويرها وتنفيذها، والتحديات الكامنة في التنمية والإصلاح الإداري، واستراتيجيات نجاحها والتوصيات المستخلصة لنجاح الحكومة الإلكترونية، حيث أن ذلك يعتبر ضروريا لإدراك النجاح والتخطيط السليم والإدارة الفعالة التي التحويل الإيجابي والقبول والرضي من قبل المواطنين والأعمال للخدمات المقدمة لهم.

أن نجاح الحكومة الإلكترونية يتطلب تغييرا في كيفية عمل وأداء الحكومة، كيف تتفاعل مع المعلومات، كيف يري المسئولين وظائفهم ويتفاعلون مع جمهور المواطنين؟ كما يتطلب أيضا تحقيق الحكومة الإلكترونية المشاركة النشطة بين الحكومة والمواطنين والقطاع الخاص والقطاع المدني. وتحتاج الحكومة الإلكترونية إلي إدخال وتغذية مرتدة مستمرة من وإلي المواطنين والمسئولين الذين يتعاملون مع خدمات الحكومة الإلكترونية ويستخدمونها.

٢. مفهوم الحكومة الإلكترونية:

يمكن ملاحظة الحالة التي يحدث فيها التفاعل والتواصل الحالي مع الحكومة من خلال معاناة متلقي الخدمة الحكومية في أوقات محددة وتكدسهم في خطوط أو طوابير انتظار طويلة انتظارا لتقديم الخدمة المطلوبة. إلا أنه في المستقبل القريب كما هو حادث بالفعل في كثير من الدول المتقدمة، يمكن تصور إمكانية تقديم الخدمات علي مدار الساعة يوميا في كل أيام الأسبوع بدون معاناة المواطنين ومنظمات الأعمال في أماكن تواجدهم بدون الانتقال إلي المصالح الحكومية المقدمة للخدمات المطلوبة، وخاصة عند رغبة الحكومة في لامركزية المسئوليات والعمليات وإذا بدأت في توظيف تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الحديثة مثل الحاسبات الآلية ووسائل الاتصالات السلكية واللاسلكية وشبكات المعلومات المحلية والإنترانت والإنترنت بحيث يمكن لكل المواطنين أو مؤسسات الأعمال الاتصال بالحكومة من خلال الإنترنت أو شبكة الإنترانت أو الإكسترانت التي تتاح لهم وتشتمل علي كل الأشكال والتشريعات والمعلومات والمعاملات التي يمكن استشارتها واستخدامها علي الخط وعبر الإنترنت (Backus, Michiel, 2001).

فعلي سبيل المثال، طبقت البنوك التجارية في الدول الأوربية والولايات المتحدة الأمريكية بالفعل هذا التصور السابق الإشارة إليه، حيث أن معظم المعاملات المصرفية تؤدي بالفعل من خلال شبكة نمط النقل غير المتزامن ATM التي وفرت التكاليف المصرفية الباهظة، مما يعني تأدية أعمال أكثر بقوي عاملة قليلة ومحدودة، في زمن قصير وبأقل قدر من الأصول المكتبية الثابتة التي أصبحت تتواجد علي مواقع الويب الافتراضية.

وحيث أن الحكومة تعتبر جامع للمعلومات ومصدرا لها، في نفس الوقت، ومقدمة للمعاملات والخدمات التي يحتاجها المواطنون ومنظمات الأعمال فيمكنها تحقيق هذا التصور من خلال ما يطلق عليه الحكومة الإلكترونية أو الرقمية المستخدمة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات المتقدمة، وبذلك تضمن أنماطا وطرقا جديدة وأساليبا مستحدث تسهم في إمكانية الوصول للمعلومات والمعاملات والفرص والخدمات.

فما هي الحكومة الإلكترونية؟

الحكومة الإلكترونية (Bachus, Michiel, 2001) هي أكثر من مجرد موقع ويب حكومي علي الإنترنت. ويوجد تعاريف وألفاظ كثيرة شائعة الاستخدام للحكومة الإلكترونية، مثل: الأعمال الإلكترونية، الديمقراطية الإلكترونية، الحكومة الرقمية، الخ.

* ومصطلح الحكومة الإلكترونية E-Government يمثل شكلا من أشكال الأعمال الإلكترونية E-Business الذي يشير إلي العمليات والهياكل التي تتفق مع إمداد الخدمات الإلكترونية للمواطنين ومؤسسات الأعمال علي حد سواء.

*كما يشير مصطلح الديمقراطية الإلكترونية E-Democracy للعمليات والهياكل التي تشتمل علي كل نماذج التفاعل بين الحكومة والمواطنين.

أي أنه يمكن تعريف الحكومة الإلكترونية (UNESCO and The World Bank) بأنها تمثل التطبيق الإلكتروني في الخدامات الذي يؤدي إلي:

- التفاعل والتواصل بين الحكومة والمواطنين، وبين الحكومة والأعمال،
- القيام بالعمليات الحكومية الداخلية بين المصالح الحكومية بعضها ببعض إلكترونيا بغية تبسيط وتحسين أوجه الحكومة الديمقراطية المرتبطة بالمواطنين والأعمال علي حد سواء.

كما تعرف الحكومة الإلكترونية أيضا بأنها المصلحة أو الجهاز الحكومي الذي يستخدم التكنولوجيا المتطورة وخاصة الحاسبات الآلية وشبكات الإنترانت والإكسترانت والإنترنت التي توفر المواقع الإلكترونية المختلفة لدعم وتعزيز الحصول علي المعلومات والخدمات الحكومية وتوصيلها للمواطنين ومؤسسات الأعمال في المجتمع بشفافية وبكفاءة وبعدالة عالية.

كما يعرفها (Gilder, 2000) بأنها عبارة عن نشاط اقتصادي يتولى مهام توصيل الخدمات العامة بطريقة إلكترونية ومتكاملة علي الخط المباشر إلي المواطنين ومنظمات الأعمال بحيث تضيف قيمة حقيقية مضافة يشعر بها المنتفعون منها، كما تسهم في تكوين علاقات تفاعلية مع المواطنين أفرادا أو مؤسسات، من خلال تزويدهم بخدمات غير نمطية تتناسب مع خصوصياتهم وحاجاتهم ورغباتهم وتطلعاتهم.

كما يري بعض الكتاب الآخرين مثل (Alquist, et al, 2001) أن الحكومة الإلكترونية تمثل مفهوما ونموذجا فريدا للمعلومات والخدمات العامة وتستهدف في الأساس تحقيق ما يلي:

- سد الفجوة الرقمية في المجتمع باستثمار تكنولوجيا المعلومات والاتصالات المتقدمة لتوصيل الخدمات الحكومية للمواطنين ومؤسسات الأعمال المحتاجة إليها بغض النظر عن أماكن تواجدهم أو أوقات التقدم لها.

- تعزيز وتدعيم فرص التنمية والإصلاح الإداري والاقتصادي حيث أنه باستطاعة الحكومة الإلكترونية مساعدة منشآت الأعمال وخاصة المتوسطة والصغيرة الحجم الانتقال علي الخط للحصول علي الخدمات والمتطلبات، أي أن الحكومة الإلكترونية تقدم فرصا لتطوير إمكانيات وقدرات ومهارات منشآت الأعمال بل والمواطنين المتعاملين معها بما يمكنهم من تحقيق مستويات أعلي من الإنتاجية ومساندة الأداء الأحسن.

- تحقيق التعلم والتدريب مدي الحياة لزيادة الابتكار والإبداع للمجتمع لكي يمكنه من التنافس والتواجد في عالم سريع التغير.

وعلي ذلك يمكن تحديد مفهوم الحكومة الإلكترونية بأنها إدارة عامة مسئولة عن تقديم المعلومات والخدمات الإلكترونية بطريقة رقمية للمواطنين ومنشآت الأعمال القادرة علي الاتصال إلكترونيا عن بعد.

وقد أصبح هذا المفهوم قابل للتطبيق بفضل التقدم السريع والمذهل في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وتطبيقاتها في المنظمات والمصالح الحكومية المختلفة وحققت كثيرا من الدول المتقدمة تقدما كبيرا في هذا الإطار.

ويكمن جوهر وفلسفة الحكومة الإلكترونية في تغيير نمط وأسلوب تعامل وتفاعل المواطنين ومنشآت الأعمال علي اختلاف توجهاتها وأنواعها وأحجامها معها. ويحتم هذا المفهوم الجديد للحكومة الإلكترونية بضرورة تنظيم المعاملات والخدمات الحكومية المختلفة، وإعادة هيكلتها إلكترونيا للتخلص من الروتين والبيروقراطية الشائعة في الأعمال والمهام العمة لترتبط باحتياجات المواطنين ومؤسسات المجتمع المختلفة من خلال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات المتقدمة التي أصبحت متاحة وتعمل علي توفيرها خطط تمهيد البنية الأساسي في الدول المختلفة.

وبذلك لا يقتصر مفهوم الحكومة الإلكترونية علي إحداث تغييرات شكلية في أساليب تقديم المعاملات والخدمات الحكومية والمنافع العامة للمواطنين بل في إعادة آلية وإعادة هندسة وهيكلية الأنشطة والعمليات والإجراءات الحكومية ذاتها تدعيما للتنمية والإصلاح الإداري والاقتصادي الذي تسعي لتحقيقه الحكومات المختلفة.

وعلى ذلك تمثل الحكومة الإلكترونية المستهدف تحقيقها نموذجا متقدما يعتمد علي استخدام المعلوماتية والتكنولوجيا المتقدمة لإحداث التغيير التحولي وليس مجرد إحداث تغييرات وقتية أو تدريجية علي هياكل الأعمال القائمة بالفعل.

٣. أهداف الحكومة الإلكترونية ومزاياها:

إن فلسفة الحكومة الإلكترونية ترتبط بالحكومة الفعلية الطبيعية كمصدر للمعلومات والخدمات ، كما أن المواطنين ومنشآت الأعمال والمنظمات المختلفة المتواجدة في المجتمع تعامل كعملاء أو منتفعين يرغبون في الاستفادة من هذه المعلومات والخدمات الحكومية. ويمثل ذلك تغييرا جوهريا في ثقافة تنفيذ

الخدمات والمعاملات الحكومية ونظرة المواطنين والأعمال تجاهها.

والهدف الاستراتيجي للحكومة الإلكترونية يتمثل في دعم وتبسيط الخدمات الحكومية لكل الأطراف المعنية: الحكومة، المواطنين، ومنشآت الأعمال. واستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات يساعد في ربط كل الأطراف الثلاثة معا وتدعيم الأنشطة والعمليات. أي أنه في الحكومة الإلكترونية تساند الوسائل الإلكترونية وتسهم في تدعيم جودة الأعمال التي تقدمها للأطراف الثلاثة المعنية. وعلي ذلك، فإن أهداف الحكومة الإلكترونية تشبه إلي حد كبير أهداف الحكومة الجيدة.

ويمكن يمكن تحديد أهداف الحكومة الرقمية من خلال وصف أهداف كل من الحكومة الإلكترونية والديمقراطية الحكومية منفصلين عن بعضهما البعض (Backus, M. 2001 and Pare, Richard, 2002) كما يلي:

أولا: يوجد أربعة أهداف رئيسية للديمقراطية الإلكترونية تتمثل في(Boufeas, George and et al):

١. تقديم وصولا للمعلومات والمعرفة عن العملية السياسية، وعن الخدمات والفرص المتوافرة والمتاحة للمواطنين والأعمال من الواقع إلي الديمقراطية الافتراضية (Murru, Maria Elena, April 2003).

٢. مساعدة التحول من الوصول السلبي إلي المعلومات إلي المشاركة النشطة للمواطن من خلال إعلامه، تمثيله، استشارته، تشجيعه علي التصويت في الانتخابات، وتضمينه في كل الأمور العامة التي تهمه.

٣. تقليل تكلفة الخدمات والإجراءات الحكومية وما يصاحبها من أداء عمليات إدارية عن طريق تقديم ذلك.

٤. زيادة كفاءة وفعالية عمل الحكومة من خلال تعاملها مع المواطنين ومنشآت الأعمال.

ثانيا: فيما يتعلق بأهداف الحكومة الإلكترونية يمكن التمييز بين أهداف كل من العمليات المؤداة داخليا، الأهداف المرتكزة علي الأعمال الخارجية المقدمة لجمهور المتعاملين.

١. الأهداف المرتكزة علي أعمال المصالح الحكومية الداخلية الغير ظاهرة للمتعاملين، تتمثل في تسهيل السرعة، الشفافية إمكانية المحاسبة، الكفاءة وفعالية عمليات وإجراءات أداء أنشطة الإدارة الحكومية. ويساهم هذا التوجه في توفير تكلفة الأعمال وتقديم الخدمات بطريقة جوهرية.

٢. أما أهداف الحكومة الإلكترونية الخارجية فإنها توجه نحو تحقيق حاجات المجتمع وتوقعاته بطريقة مرضية عن طريق تبسيط التفاعل والتعامل مع الخدمات العديدة المتاحة علي الخط. ويسهل استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في العمليات الحكومية الداخلية سرعة وشفافية وإمكانية المحاسبة والكفاءة والفعالية الخاصة في التواصل مع الجمهور والمواطنين والأعمال والأجهزة الحكومية الأخرى.

وقد حدد (جامعة الدول العربية، إعلان القاهرة، ١٨ يونيو ٢٠٠٣) ستة أهداف رئيسية تتسم بها استراتيجيات الحكومة الإلكترونية كما يلي:

١. تحقيق كفاءة وعائد أكبر علي الاستثمار.

٢. ضمان النفاذ المريح لخدمات الحكومة ومعلوماتها.

٣. توصيل الخدمات التي تستجيب لاحتياجات العميل.

٤. التكامل بين الخدمات ذات الصلة.

٥. بناء ثقة المستخدم.

٦. زيادة اشتراك المواطنين في الخدمات.

أي يجب أن يوفر الاستثمار في إقامة الحكومة الإلكترونية عائدات ملموسة، سواء كانت في شكل خفض حقيقي في التكلفة أو رفع الكفاءة والإنتاجية أو تحسين الخدمات المقدمة للمجتمع بمواطنيه وأعماله.

كما أن الخدمات المباشرة تعتبر جزءا من إعادة التصميم الشامل لتوصيل المعلومات والخدمات الحكومية. وبالنسبة للمصالح والأجهزة الحكومية يستتبع توصيل المعلومات والخدمات إدارة قنوات متعدد للنقل والتوصيل. وعلي الرغم، من استمرار توصيل المعلومات والخدمات بالطرق التقليدية مثل استخدام التليفون، الفاكس أو الطرق اليدوية، إلا أن الهدف الأعم هو تحسين جودة الخدمات وتوفيرها. ولا شك أن الخدمات المباشرة لها ميزة فريدة تتمثل في سهولة النفاذ إليها فـ] أي وقت ومن أي مكان به إمكانيات الربط مع الشبكات المتاحة التي تقدمها.

وبذلك يمكن تفسير مجالات الرؤيا والأوليات التي يجب مراعاتها في أن عرض الحكومة الإلكترونية يتمثل في مشاركة أهداف المجتمع، لذلك تبدأ عملية التخطيط لإنشاء رؤية عريضة للحكومة الإلكترونية التي يشترك فيها كل من المواطنين، رجال الأعمال، المسئولين الحكوميين، الجمعيات الأهلية المدنية والأطراف الأخرى. مما يستوجب تواجد أهداف عريضة للحكومة الإلكترونية منها (O'Reilly, Jim, 2002):

- تحسين الخدمات الموجهة للمواطنين،
- تحسين إنتاجية وكفاءة المصالح والمنظمات،
- تشجيع النظام القانوني وتطبيق القانون، مساندة ودعم القطاعات الاقتصادية،
- تشجيع الإدارة الجيدة وتوسيع المشاركة.

مما تقدم يمكن تحديد مزايا إقامة الحكومة الإلكترونية في التالي:

- إنشاء قنوات اتصال إضافية بين المواطنين ومنشآت الأعمال ومنظمات المجتمع المختلفة من جهة والأجهزة والمصالح الحكومية من جهة أخرى.

- توفير المعلومات للمواطنين داخل الوطن وخارجه.
- تسويق المنتجات والخدمات عالميا.
- اجتذاب الاستثمارات من خلال تحديد الفرص الاستثمارية القائمة.
- تقليل تكلفة الخدمات والأعمال والمعلومات الحكومية وما يصاحبها من إجراءات متعددة.
- تبسيط العمليات والإجراءات الحكومية والتخلص من بيروقراطية الأداء.
- التوسع في استخدام تكنولوجيا المعلومات لسد الفجوة الرقمية مع المجتمعات المتقدمة.
- التأهيل والتنمية المهنية والتدريب والتعلم المستمر مدى الحياة.

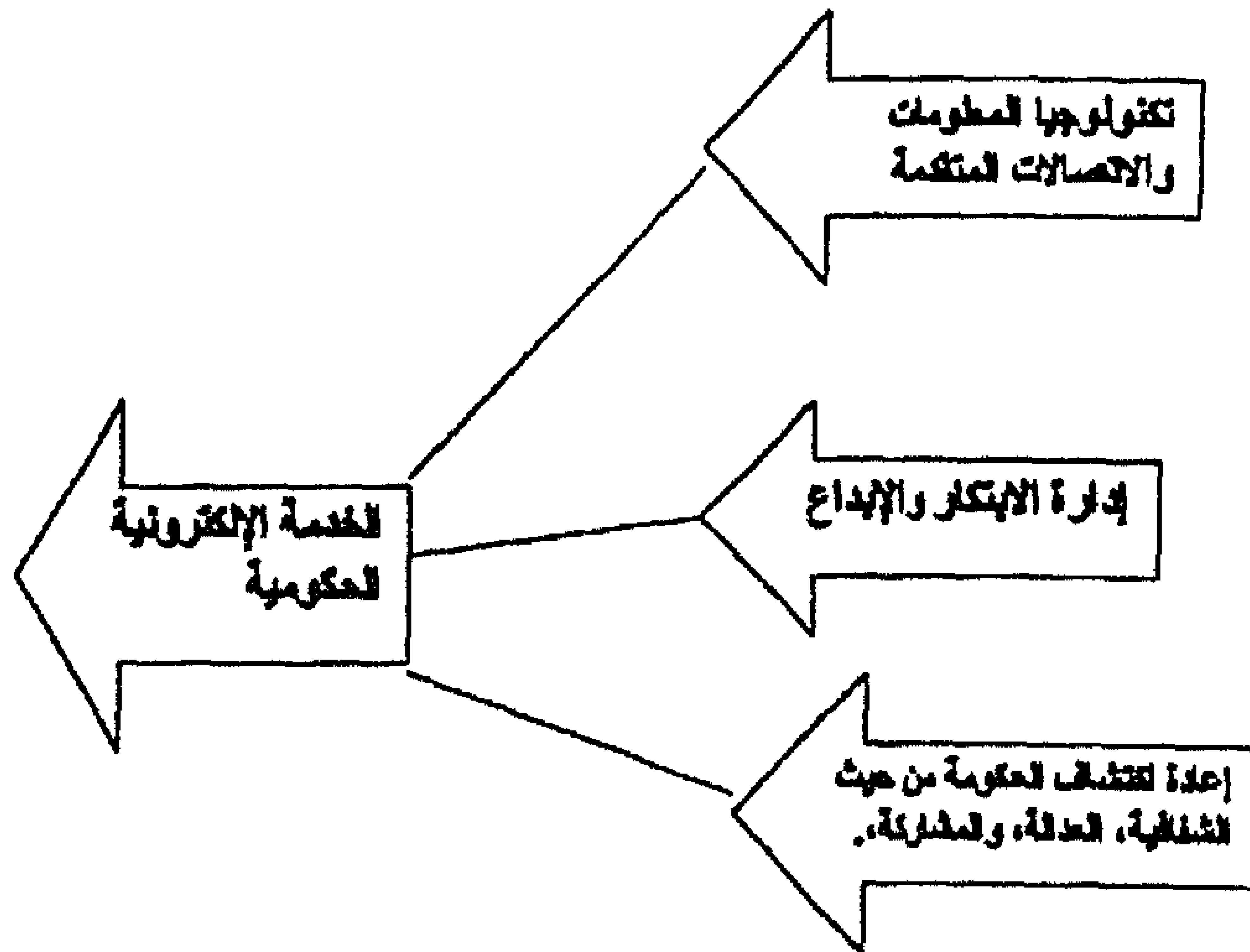
٤. نموذج الحكومة الإلكترونية:

يمكن تحديد نموذج الحكومة الإلكترونية بأنه يمثل نموذج أعمال مبتكر مبني علـي المعلوماتية والتكنولوجيا المتقدمة، وعلي الأخص أساليب التفاعل والشفافية والمصداقية والثقة المتبادلة. ويعتبر نموذج الحكومة الإلكترونية مكرسا بالكامل وموجها لخدمة المجتمع بمواطنيه ومنشآته ومنظماته المختلفة، ويهدف في الأساس تقديم خدمات عامة بطريقة مميزة تراعي خصوصيات العملاء والأسواق المستهدفة ويحقق لكل الأطراف المتعاملة أهدافها بطريقة مشتركة وفعالة (Graafland-Essrs, Irma and Ettedgui, Emille, 2002) .

وبذلك يرتبط هذا النموذج بالتالي:

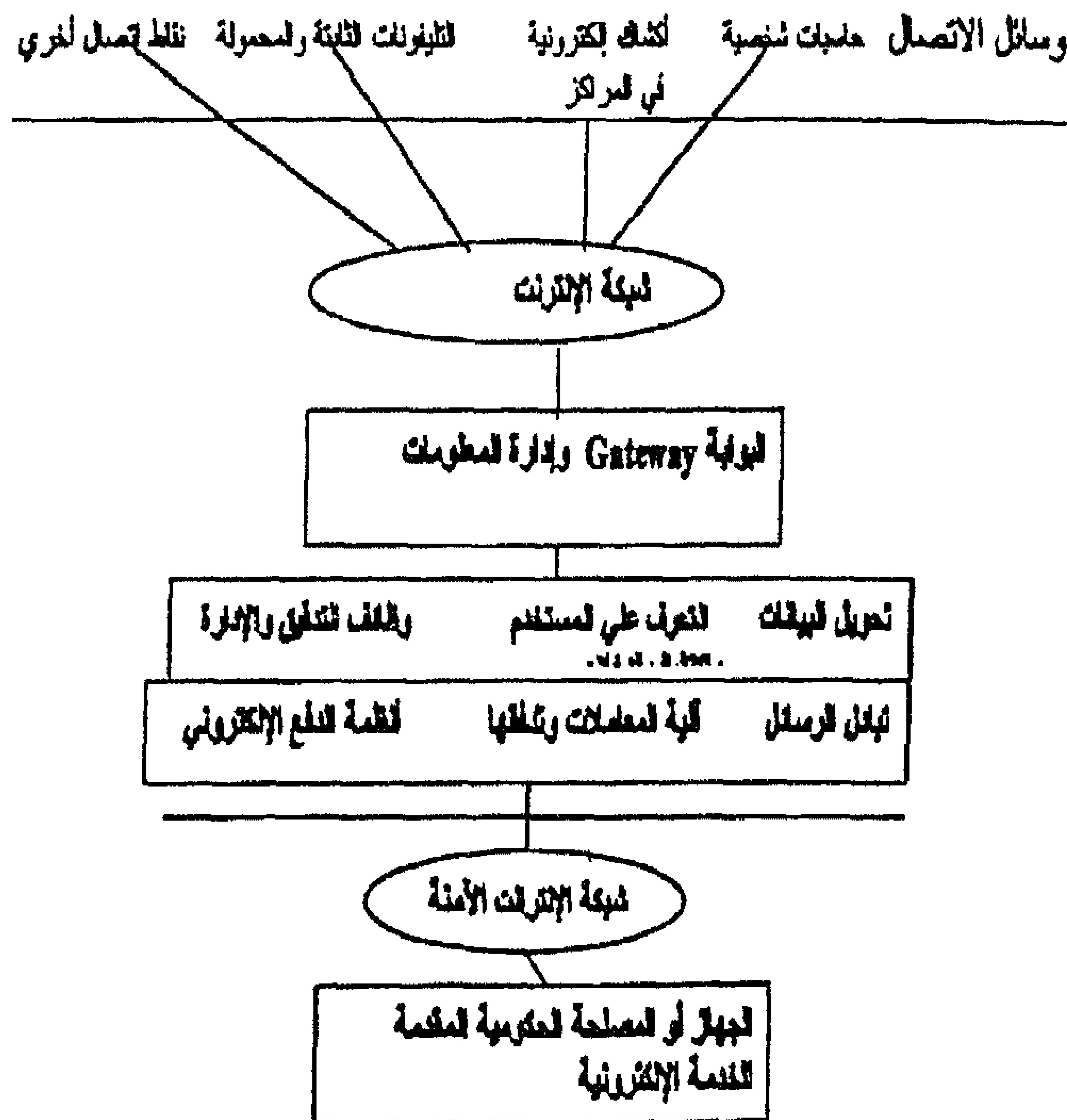
- تكنولوجيا المعلومات والاتصالات المتقدمة.
- إدارة الابتكار والإبداع في إحداث تغييرات جذرية في مفهوم العمل الحكومي والتحول من الإدارة التقليدية إلي إدارة التغيير وإدارة المعرفة.
- إعادة تشكيل وهندسة الحكومة بإحداث تغييرات في استراتيجيات وأساليب تفاعل الحكومة مع المواطنين والأعمال ومع عملياتها بعضها ببعض، والاستناد إلي مبادئ وأسس العدالة والإنصاف والشفافية والمساءلة والمشاركة في اتخاذ القرارات.

ويوضح الشكل التالي نموذج الحكومة الإلكترونية في تقديم خدماتها إلكترونيا :



شكل رقم (١) نموذج الخدمة الإلكترونية الحكومية

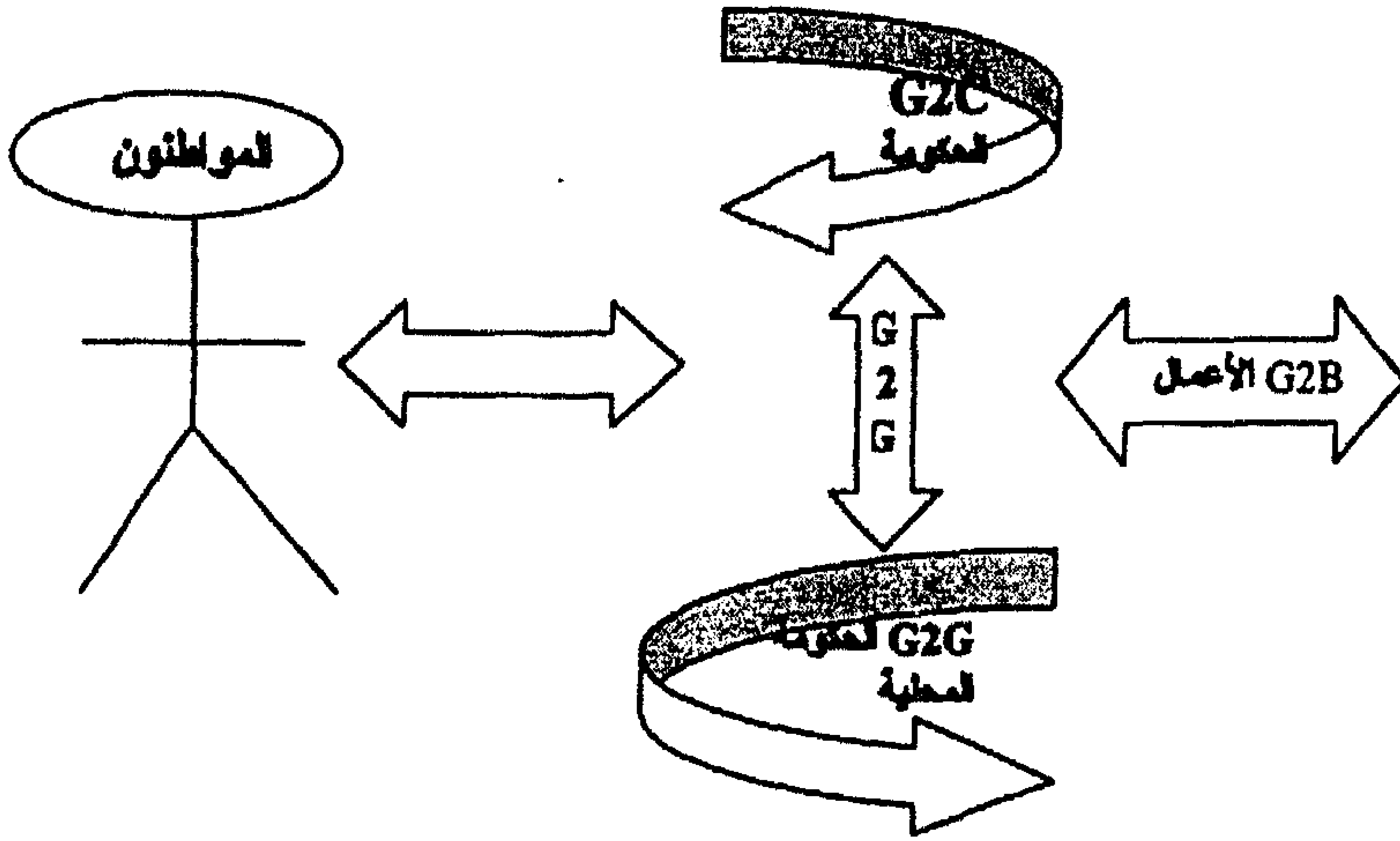
كما يبين الشكل التالي رقم (٢) نموذج الحكومة الإلكترونية باستخدام تكنولوجيا الإنترنت:



شكل رقم (٢) نموذج الحكومة الإلكترونية باستخدام الإنترنت

وفي إطار نموذج الحكومة الإلكترونية يمكن تمييز المجموعات الرئيسية الثلاثة المستهدفة في مفهومها والتي تمثل كل من الحكومة والمواطنين والأعمال، والتي تختصر كما يلي:

B2B أي الأعمال للأعمال، B2C ، أي الأعمال للمستهلكين، التي تستخدم في نطاق مفاهيم التجارة الإلكترونية E-Commerce. إلا أن الاختصارات للمعاملات الأكثر شيوعا فتتمثل في التالي: G2C أي الحكومة للمستهلكين كالمواطنين، G2B أي الحكومة للأعمال، و G2G أي الحكومة للحكومة، التي يمكن التعبير عنها جميعا في الشكل التالي:

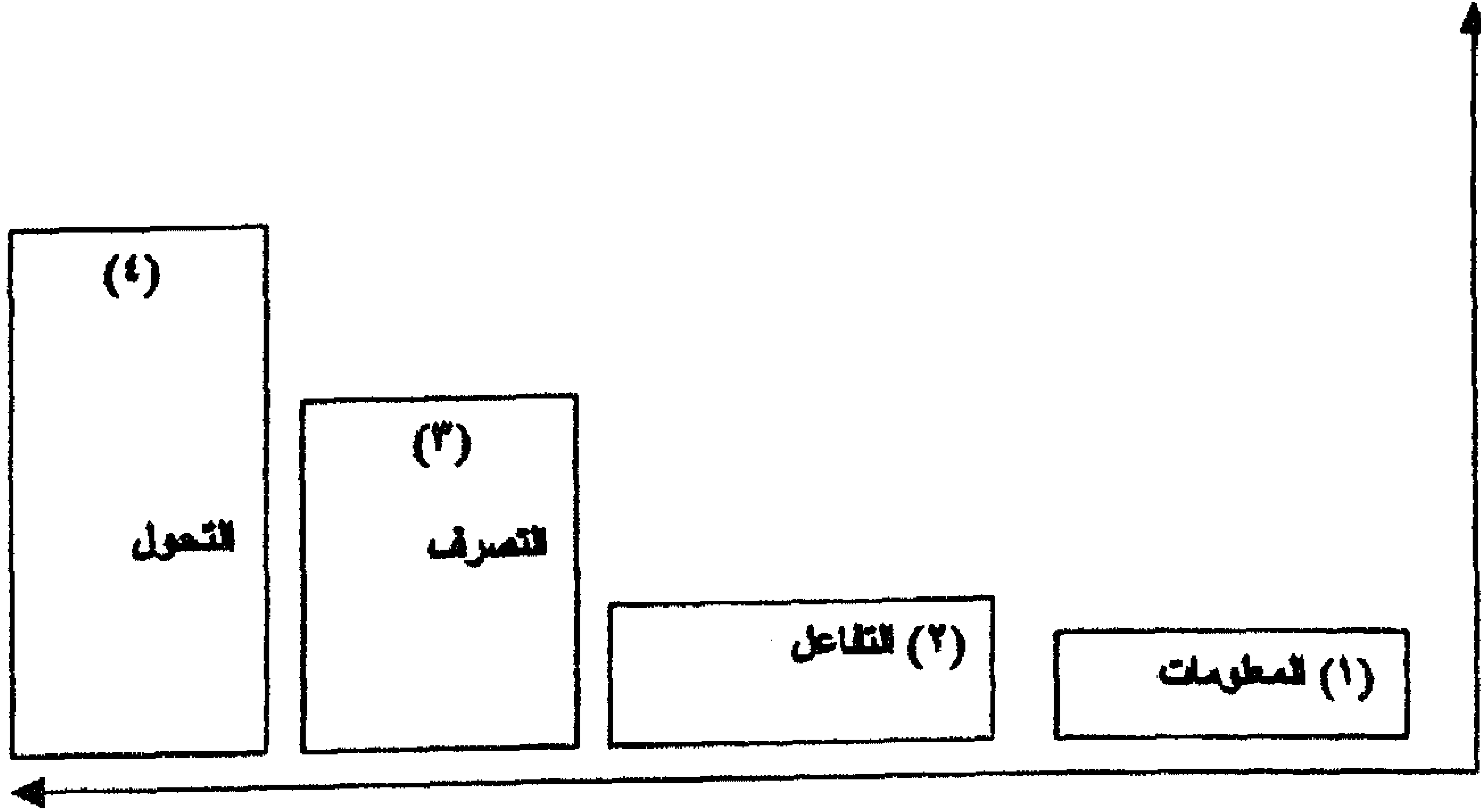


شكل رقم (٣) تفاعلات الحكومة الإلكترونية

وفي العادة تبدأ معظم الحكومات بتوفير وإتاحة المعلومات علي الخط، إلا أن الطلب العام والكفاءة المستهدفة تتطلب خدمات أكثر تعقيدا. وبالطبع يأخذ ذلك تأثيرا متدرجا، حيث أن بعض الخدمات سوف تتاح علي الخط أسبق من البعض الآخر. وفي بعض الحالات يعتبر الطلب العام القوي المؤثرة والمحركة، كما أنه في حالات أخرى تكون أوجه خفض التكلفة وتوفير النفقات الحكومية ذات أثر كبير في إقامة الحكومة الإلكترونية. وعلي هذا الأساس تتضح الحكومة الإلكترونية وفقا للمراحل الأربع التالية:

- المعلومات ------------------> الحاضر
- التفاعل ------------------> العمليات
- التصرف ------------------> التصرفات الكاملة
- التحول ------------------> التكامل والتغيير.

ولا يوضح نموذج الحكومة الإلكترونية أن المؤسسات والمنشآت ذاتها يجب أن تمر أيضا خلال المراحل الأربع السابقة في نفس الوقت. وفي الدول المتقدمة تعتبر المؤسسات الحكومية في المراحل ١، ٢، أو ٣ كما في الشكل التالي:



شكل رقم (٤) مراحل تعقيد الحكومة الإلكترونية

يبين الشكل السابق أن الاختلاف قد يكون كبيرا وضخما، علي سبيل المثال يمكن أن تكون مصلحة الضرائب علي الدخل أو المبيعات في إطار المرحلة الثالثة حيث تكون التصرفات والمعاملات إلكترونيا، بينما قد تكون إدارة الأعمال العامة في المرحلة الأولي حيث توفر المعلومات للمواطنين والأعمال، وتعتمد كل المراحل علي المزايا التي يمكن تحقيقها.

في المرحلة الأولي: تعني الحكومة الإلكترونية التواجد علي شبكة الويب، حيث تقدم للمجتمع وجمهور المتعاملين G2C أي الحكومة للمستهلك أو G2B الحكومة لمنشآت الأعمال المعلومات الملائمة التي يحتاج إليها. ويشبه شكل مواقع الويب الأولية المعلومات التي يتضمنها الكتيب أو البروشير عن المصلحة أو الجهاز الحكومي المعين. وتتمثل قيمة ذلك لجمهور المتعاملين من الأفراد أو الأعمال في إمكانية الوصول للمعلومات الحكومية، كما توصف العمليات وتصبح أكثر شفافية مما ينعكس علي تحسين

الخدمة وإتاحة الفرص الديمقراطية. وفي إطار العمل الحكومي الداخلي G2G أي من الحكومة للحكومة يمكن للحكومة بث المعلومات الثابتة علي الوسائل الإلكترونية كما في حالة الإنترنت.

وفي المرحلة الثانية: يتم التفاعل والتواصل بين الحكومة وجمهور المتعاملين علي أساس G2C أي الحكومة للمواطنين و G2B أي الحكومة لمؤسسات الأعمال، مع توفير تطبيقات عديدة لهم. وفي هذه الحالة يطرح كثير من الأفراد أسئلة عبر البريد الإلكتروني، يستخدمون محركات البحث المتاحة، وينزلون النماذج والاستمارات والوثائق مما يوفر الوقت ويقلل التكلفة المصاحبة لهذه الأعمال. وفي الحقيقة يمكن أن يتم التعامل مع التطبيقات البسيطة علي الخط علي مدار الساعة يوميا وعلي مدي أيام الأسبوع، حيث يكون ذلك ممكنا إلكترونيا عن بعد.

وفي نطاق العمل الحكومي الداخلي G2G أي الحكومة للحكومة حيث تستخدم المصالح والأجهزة الحكومية شبكات الكمبيوتر المحلية LANs وشبكات الإنترنت INTRANET والبريد الإلكتروني لتوصيل البيانات وتبادلها.

مع المرحلة الثالثة: يزداد تعقيد التكنولوجيا، إلا أن قيمة جمهور المستخدمين تزداد لحد كبير أي G2C الحكومة للمواطنين و G2B الحكومة للأعمال. وفي هذه المرحلة يمكن عمل التصرفات أو المعاملات الكاملة وإمدادها للجمهور عن بعد دون الذهاب للمكتب المعين. ومكن أمثلة ذلك توفير الخدمات علي الخط كما في حالة: ملأ نموذج ضريبة الدخل، نموذج ضريبة الممتلكات، تجديد الرخص، والتصويت علي الخط. وتعتبر هذه المرحلة معقدة بسبب قضايا الأمن والسرية والخصوصية. وفي هذه المرحلة، سوف يكون التوقيع الإلكتروني أو الرقمي ضروريا لمساعدة نقل الخدمات والمعاملات قانونيا. وعلي جانب الأعمال، تبدأ الحكومة بتطبيقات التوريد الإلكترونية E-Procurement ، كما أنه في هذه المرحلة، يجب إعادة تصميم وهيكلة العمليات الداخلية أي G2G الحكومة للحكومة حتى يمكن تقديم خدمة متميزة. وفي هذه المرحلة، تحتاج الحكومة إلي قوانين وتشريعات جديدة لمساعدة الأعمال اللاورقية.

أما المرحلة الرابعة والأخيرة فإنها تحدث عند تكامل كل نظم المعلومات ويمكن لجمهور المتعاملين من المواطنين والأعمال (G2C and G2B) الحصول علي الخدمات من خلال بوابة افتراضية التي تمثل أحد نقاط الاتصال المثلي. ويرتبط الوجه المعقد في الوصول لهذا الغرض هو في الأساس يرتبط بالجانب الداخلي للعمل الحكومي. علي سبيل المثال، توجد ضرورة ملحة لتغيير الثقافة والعمليات والمسئوليات في إطار المصلحة الحكومية (G2G) بطريقة دراماتيكية. ويجب أن يعمل موظفو الحكومة في الإدارات والمصالح المختلفة معا بطريقة مشتركة تتسم بالسلاسة وتوفر التكلفة وتزيد الكفاءة وترضي العملاء من المواطنين والأعمال والمنظمات المتعامل معها.

ويمكن أن يخدم هذا النموذج كمرجع للحكومة لكي يحدد أين تتدفق المشروعات في التطوير الكلي تجاه تنفيذ الحكومة الإلكترونية. كما يساند هذا النموذج الحكومة في تفسير رؤية واستراتيجية الحكومة الإلكترونية المستهدفة.

وتتمثل الرؤية في هذا الإطار ذات المستوي العالي أو مستوي الطموح المطلوب للحكومة فيما يتعلق بالديمقراطية وأوجه الحكومة والأعمال الخاصة بالحكومة الإلكترونية. وتتضمن الاستراتيجية المتاحة علي الخطط التي تترجم الرؤية في مشروعات تتسم بالبساطة وإمكانية القياس والمحاسبة والواقعية والارتباط بالوقت أي ما يطلق عليه باللغة الإنجليزية Simple, measurable, accountable, realistic and Time-related (SMART) . وتعتبر الاستراتيجية الجيدة جوهرية للاحتفاظ بسرعة العمليات الإصلاح والتنفيذ. ولذلك يجب توفير الميزانيات الملائمة للتنفيذ الجدي كما يجب تحقيق نتائج سريعة توصل لكل المعنيين والمهتمين وجمهور المنتفعين.

ويتمثل المدخل الجيد نحو تنفيذ الحكومة الإلكترونية في ربط خطوات المدى القصير الخاص بالمشروعات مع أهداف المدى البعيد المرتبط بالرؤية المستهدفة. وسوف يكون للمشروعات قيمة هيكلية للتنفيذ عندما تتضمن في رؤية ممكنة التحقيق وتساند باستراتيجية جيدة.

٥. أبعاد رؤية الحكومة الإلكترونية:

توجد أبعاد ثلاثة لرؤية الحكومة الإلكترونية التي تسهم في تقديم فهم أدق وأشمل لمفهومها ورسالتها وأهدافها وآلياتها. وتتمثل هذه الأبعاد في (Bertelsmann Foundation):

- بعد المواطن،
- بعد الأعمال،
- بعد الحكومة.

(١) بعد المواطن:

ما الذي يريده المواطن من الحكومة (Bikson and Panis, 1999)؟ من المؤكد أن المواطن يريد الحكومة أن تعمل بنفس الطريقة التي تعمل بها منشآت الأعمال الخاصة. فالمواطن يتطلب الحصول علي الخدمات التي تقدمها المصالح والأجهزة الحكومية، كما في حالة دفع الضرائب، تجديد رخص سير المركبات أو رخص القيادة، دفع رسوم استهلاك الكهرباء، الغاز، المياه، الخ عبر الإنترنت. أي أن المواطن يطلب الوصول الملائم والفوري للخدمات العامة طوال الوقت وخلال كل أيام الأسبوع أينما وجد بغض النظر عن مكان تواجده ووقت ذلك. وبذلك فإن المواطن يتخلص من أي قيود تمنعه أو تحد من وصوله إلي الخدمات باستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بأنواعها ومستوياتها المختلفة.

(٢) بعد الأعمال:

يتمثل هذا البعد في طريقة مساهمة الحكومة في تحسين مناخ العمل وتوفير مزايا للأعمال، صارت منظمات ومنشآت الأعمال المتنوعة تستخدم التجارة الإلكترونية E-Commerce فيما بين بعضها البعض (B2B) محققة بذلك كثيرا من المكاسب من حيث خفض التكاليف وتحسين الإنتاجية والرقابة علي المخزون. وتتحقق تلك المزايا عند القيام بالتعامل بين المصالح والأجهزة الحكومية والأعمال (G2B) أو

بين الأعمال والحكومة (B2G) ويؤدي ذلك إلي تحقيق التالي:

- تقليص الروتين من خلال تبسيط الإجراءات.
- مساعدة منشآت الأعمال علي التوصل للميزات التنافسية.
- الحصول علي تراخيص بناء أو جدولة المستحقات وخلافه عبر الإنترنت.

ويتم ذلك من خلال استحداث بنية أساسية راسخة للأعمال يتأكد من فعاليتها وأنها في متناول كل منشآت ومؤسسات الأعمال من حيث سهولة وسرعة الوصول إليها علي الخط (Bolletino, 2002).

إن توصيل الخدمات العامة من خلال مصدر الحكومة الإلكترونية الوحيد والمتكامل يخلق فرصا أفضل للأعمال والحكومة علي حد سواء للمشاركة والتحالف بما يحقق مزايا وعوائد كثيرة (Alquist, et al., 2004) تعود عليهما معا وعلي التنمية الشاملة في الدولة. وتؤدي هذه المزايا أيضا إلي خفض وتقليص التكاليف الخاصة بالمعاملات والتصرفات، وتسهيل إجراءات الأعمال وقواعد التعامل، وتعزيز علاقات وتعاون الحكومة مع الأعمال والمواطنين الذين يعتمدون علي الخدمات والمنافع الحكومية في حياتهم.

(٣) بعد الحكومة:

يمكن للحكومة أن تغير إدراك ومنظور المواطنين فيما يتصل سوء جودة الخدمة العامة المقدمة والمعاناة التي يلاقونها في الحصول عليها، كما تستطيع إعادة ثقة الجمهور من خلال انتهاج سياسات جديدة موجهة لهم تشعرهم بتلبية احتياجاتهم ومتطلباتهم وحل مشكلاتهم مما يسهم في تسهيل معيشتهم وإزالة الأعباء الحياتية التي تواجههم. ويستدعي إعادة الثقة وإعادة بناء العلاقات مع المواطنين توفير الخدمات الحكومية بطرق عديدة وأساليب مختلفة دون انتظار وبدون شكاوى لا تعرف العدالة أو الإنصاف.

وتعمل الحكومة الإلكترونية الموجهة نحو المواطنين إلي دمج أساليب إدارة العلاقات بالمواطن (CRM) بأساليب وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات السلكية واللاسلكية وكافة أنواع الشبكات بالإضافة لقواعد ومستودعات البيانات لتفويض صلاحياتها لعمال المعرفة الذين يتمتعون بقدرات ومهارات راقية تمكنهم من خدمة المواطنين والأعمال والتفاعل معهم لتحقيق أعلي مستويات الرضي والقبول لديهم.

وحيث أن الحكومة الإلكترونية تقوم أساسا علي مفهوم المشاركة ومبدأ التفاعل، يجد المواطن نفسه قادرا علي المشاركة في اتخاذ القرارات ومراجعة الأداء والتعليمات مع مصالح وأجهزة الحكومة الإلكترونية المعنية، حيث يمتلك حق الوصول إلي ملفات المعلومات من علي سطح الحاسب الخاص به، ويحصل علي معالجة موحدة للحالات التي يتساءل عنها وأوقات استجابة قصيرة بل فورية لتساؤلاته وطلب الخدمات، كما يعرف الحد الأدنى من المسئولية الإدارية تجاهه.

ويعمل عمال المعرفة ضمن فرق عمل سريعة الحركة تتسم بالدقة والإتقان المتناهي خلال رصيد قواعد ومستودعات المعلومات التي تستند وتتجه نحو تلبية حاجات المستخدم النهائي. وتستثمر الحكومة

الإلكترونية التكنولوجيا المفتوحة، كما تطور عمليات خدمة متكاملة عبر شبكات المعلومات وخاصة شبكة الإنترنت لضمان توصيل معلومات وخدمات موحدة وأخري مفصلة تلائم متطلبات واحتياجات المستخدمين النهائيين.

٦. المهارات اللازمة لتفعيل الحكومة الإلكترونية:

كما سبق عرضه في البند السابق فيما يتصل بقدرات ومهارات عمال المعرفة في إطار بعد الحكومة، توجد حاجة ملحة لتوفير خمس مهارات ضرورية لازمة لتفعيل الحكومة الإلكترونية وتمكينها من تقديم الخدمات الضرورية بكفاءة وفعالية. وتمثل هذه المهارات متطلبات مسبقة يجب أن يتسم بها كل العاملين، كما أنها أيضا مهارات متداخلة تستدعي العمل بروح الفريق.

ومن هذه المهارات ما يلي:

(١) المهارات التحليلية:

تمثل تلك المجموعة من المهارات مهارات التفسير والتحليل وهي مهارات أساسية ينبغي توافرها في كل مرحلة من مراحل تطوير مشروع الحكومة الإلكترونية التي سوف تستعرض لاحقا. وتبدأ هذه المهارات بتحديد المشكلات ووصف أعراضها والكشف عن السياسات والعمليات والممارسات المسببة لهذه الأعراض، وتحليل حاجات ومتطلبات المستخدمين، وسبل تدفق المعلومات والأعمال. ويتطلب ذلك إجراء بحوث ودراسات استطلاعية أو تشخيصية ومتعمقة أيضا.

(٢) مهارات إدارة المعلومات والمعرفة:

تبين هذه المجموعة من المهارات مدي وأسس التعامل مع المعارف والمعلومات كمورد أساسي ذي قيمة عالية ومضافة. وتحتاج هذه المجموعة من المهارات التالي:

- التأكد من سلامة محتوي وجودة البيانات والمعلومات ومستويات توافقها مع غيرها من البيانات والمعلومات. ويرتبط بذلك تصنيف وفرز وفهرسة البيانات وانتقاء المحتاج إليه منها.

- التمكن من تصميم النظم وقواعد أو مستودعات البيانات وملفات البيانات المستخدمة لتقديم وعرض المعلومات بشكل منظم. ويرتبط بذلك تصميم واجهات التفاعل ونظم الأمن التي تضمن سلامة وسرية المعلومات المتاحة.

- القيام بأنشطة البحث عن المعلومات، والتصنيف، والفهرسة، والحفاظ على سلامة البيانات والمعلومات.

- تصميم وبناء قواعد ومستودعات البيانات وتحديد البيانات المتضمنة وإقرار عمليات جمع البيانات ومعايير ومقاييس الجودة والسيطرة عليها.

- تطوير وتنفيذ آليات المشاركة في المعلومات.

(٣) المهارات الفنية:

ويمكن القيام بهذه المهارات من خلال التالي:

- تصميم وتنفيذ نظم معلومات متوافقة مع البنية الأساسية القائمة.
- تطوير واجهات التفاعل مع المستخدمين النهائيين بحيث تكون سهلة الاستخدام ومقبولة منهم.
- تحويل البيانات من نظام أو شكل ما إلي شكل آخر في إطار نظام معلومات متكامل وإتاحة بياناته وتقاريره للاستخدام بأساليب عديدة.
- تصميم وإدارة نظم وشبكات المعلومات المختلفة.
- تكوين قواعد ومستودعات بيانات قادرة علي توحيد المعلومات واستقطابها من مصادر مختلفة لأغراض الاسترجاع وتوسيع نطاق الاستخدام.

(٤) مهارات الاتصال والتقديم:

توظف هذه المجموعة من المهارات في أغراض تسويق مشروع الحكومية واستقطاب الدعم اللازم من كل الأطراف المعنية به.

(٥) مهارات إدارة مشروع الحكومة الإلكترونية:

وتهدف هذه المجموعة من المهارات إلي التعرف علي التالي:

- تأثير تكنولوجيا المعلومات والاتصالات المستخدمة علي بنية العمل،
- مدي تأثيرها علي الخدمات المقدمة للمواطنين،
- التخطيط الجيد لمشروع الحكومة الإلكترونية،
- طرق بناء هيكل المشروع،
- طرق مراقبة جودة المشروع،
- طرق قياس أداء الحكومة الإلكترونية.

٧. مقومات واستراتيجيات التحول الناجح للحكومة الإلكترونية:

تهدف الحكومة الإلكترونية إلي إحداث تحول في طريقة تفاعل الحكومة مع المواطنين والأعمال. ويتطلب ذلك، كما سبق عرضه في إطار النموذج الخاص بها، ضرورة إعداد استراتيجية متماسكة تبدأ بدراسة تنمية الإدارة الحكومية وترشيد مواردها وتهيئة بيئتها القانونية والاقتصادية والنظام الاجتماعي لها، وتعزيز قدرات المواطنين علي استخدام المعلوماتية والتكنولوجيا المتطورة والانتفاع منها.

ويتطلب نجاح الحكومة الإلكترونية قدرا كبيرا من التغيير في أساليب عمل الحكومة وفي نظرة

المواطنين إلي الأساليب والطرق التي تتبعها الحكومة في تقديم العون والدعم لهم. ويلاحظ أنــه لا توجـد استراتيجية واحدة تصلح لكل الحالات والظروف، حيث ينبغي أن تكون الاستراتيجية مفصلة علــي أســاس احتياجات واهتمامات المواطنين المتلقين للخدمة والظروف والأحوال التي يعيشون فيها.

ويمكن تحقيق الكفاءة والفعالية المنشودة من خلال تطوير نموذج للحكومة الإلكترونية يرتكــز علــي حاجات ومتطلبات المواطنين ومنشآت الأعمال المتعاملة معها.

ويوضح العرض التالي كل من مقومات التحول الناجح للحكومة الإلكترونية، والاستراتيجيات المشــكلة لها، والتقييم الاستراتيجي للحكومة الإلكترونية:

١/٧ مقومات التحول الناجح للحكومة الإلكترونية:

(١) إصلاح العملية الإدارية:

ليست الحكومة الإلكترونية مجرد عملية آلية العمليات أو معالجة التصرفات والأعمــال القائمــة فــي الأعمال الحكومية بالمصالح والأجهزة المختصة، بل تختص الحكومة الإلكترونية بتكوين عمليات وعلاقات جديدة بين الحكومة والمواطنين والأعمال.كما أن استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ليست مجــرد أداة لتحقيق عوائد وتوفير التكلفة المترتبة علي تشغيل وتعيين القوى العاملة أو في استثمار الوقت، كما أنــه لا يتحقق بقيام العاملين بإعداد السجلات والوثائق الإلكترونية، بل إن الحكومة الإلكترونية تعتبر من الحلول الجوهرية لو استحسن استخدامها بشكل صحيح، علي إصلاح العمليات والإجراءات القائمــة التــي تقــوم بأدائها. لذلك يجب عند تطوير الحكومة الإلكترونية البدء في التخطيط السليم لمشروعاتها ودراسة المجــال الذي تطبق فيه تكنولوجيا المعلومات والاتصالات التي يجب أن توظف لتكــوين عمليــات جديــدة تتســم بالشفافية في حل المشكلات.

وتمثل الشفافية أسلوبا جديدا للتعامل في حل المشكلات التي تواجه مسار إمداد المعلومات والخــدمات الحكوميــة لجمهور المستفيدين. وعلي ذلك، فإن إصلاح العمليات الإدارية يمثل الخطوة الأولي في إطار عملية التحــول النــاجح نحو إقامة الحكومة الإلكترونية. وعلي الرغم من إصلاح العمليات يعتبر أساسا مرغوبا ومتطلبا، إلا أنــه مــن المهــم تكوين أو خلق عمليات وإجراءات جديدة تؤدي إلي إحداث تغييرات جذرية فــي أســاليب وطــرق العمــل الإداري وخاصة في علاقاتها بالمواطنين ومنشــآت الأعمــال (Tsekos, Theodore and Peristeras, Vassilis, April 2003).

(٢) القيادة الإدارية:

حتى يمكن تحقيق عملية التحول للحكومة الإلكترونية بنجاح، يصبح من الضروري توافر عــددا مــن القوى العاملة القادرة علي التعامل والتكيف مع التكنولوجيا المتقدمة والتي ســبق اســتعراض مجموعــات المهارات اللازمة لها. وبدون هذه الكفاءات المؤهلة للتعامل مع متطلبات الحكومة الإلكترونية، يصعب بــل ويستحيل تحقيق أهداف إقامة مشروعات الحكومة الإلكترونية حتى لو توافرت الإمكانيات والموارد المادية والمعنوية. لذلك فإن الحكومة الإلكترونية تتطلب قيادة سياسية وإدارية قوية تلتزم علنا بدعم الجهــود التــي

تؤدي للتحول نحو الحكومة الإلكترونية من خلال توفير الوقت والجهد والمال والموارد والمناخ السياسي والاقتصادي والاجتماعي والتكنولوجي الذي يسهم في إطلاق قدرات القوي العاملة الإبداعية والخلاقة.

(٣) وضوح الاستراتيجية:

التحول نحو حكومة إلكترونية فعالة وكفء وناجحة يتطلب وجود رؤية ورسالة واضحة المعالم وأولويات محددة ودقيقة في ضوء معايير ومواصفات واضحة المعالم تتمشى وتتطابق مع التطورات الحديثة في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

ويتطلب الاستثمار الاستراتيجي توافر خطط استثمار واضحة وأهداف محددة ترتبط بالموارد البشرية والمادية المتاحة في الوقت المحدد لها. وعلي ذلك تختار مشروعات الحكومة الإلكترونية علي أساس تحقيقها أقصى عائد ممكن يختص بعائد الاستثمار أو الاستغلال الأمثل للموارد البشرية والمادية. من هذا المنطلق، تنبثق ضرورة توافر معايير كيفية وكمية لقياس الإنتاجية والأداء الجيد المقبول.

(٤) التعاون مع المجتمع:

حيث أن الحكومة الإلكترونية تقام في الأساس لخدمة المواطنين ومنشآت الأعمال وغيرها من منظمات المجتمع ووحداته، لذلك يجب التعاون معها ومشاركتها في بناء وإرساء علاقات متبادلة وتحالفات تعود بالنفع علي المجتمع ككل. ولا يقتصر التعاون علي العلاقة مع المواطنين ومنشآت الأعمال ومنظمات المجتمع فحسب، وإنما يشمل أيضا علاقة المصلحة الحكومية بإداراتها ووحداتها وتنظيماتها المتعددة وعلاقة كل ذلك بمصالح والأجهزة الحكومية الأخرى علي كافة المستويات المركزية والمحلية. كما يجب أن تتعاون منشآت القطاع الخاص مع الحكومة الإلكترونية بحيث لا يقتصر هذا التعاون علي المعاملات الإلكترونية فحسب، بل يجب أن يتضمن أيضا تبادل الرؤى والأفكار والاستثمارات.

(٥) المشاركة المدنية:

المشاركة والتضمين المدني في أعمال الحكومة الإلكترونية يعتبر عاملا مهما وضروريا لتأكيد فعاليتها ونجاحها، حيث تتجه نحو تحسين مقدرات المجتمع وفعاليته الحياتية. لذلك يجب مشاركة المواطنين ومؤسسات المجتمع المدنية من نقابات وجمعيات غير حكومية في اتخاذ القرارات الخاصة بالحكومة الإلكترونية من خلال التشاور والمشاركة الإيجابية للتعرف علي وجهات النظر والآراء المختلفة نحو مشروعات الحكومة الإلكترونية.

٢/٧ الاستراتيجيات المشكلة للحكومة الإلكترونية:

يمكن تحديد سبع استراتيجيات أساسية ترشد وتوجه الأداء في جهود إقامة الحكومة الإلكترونية بطريقة مقبولة. وتتمثل هذه الاستراتيجيات في التالي:

(١) سد الفجوة بين المهارات المطلوبة والمتاحة:

تحتاج الحكومة الإلكترونية إلي مهارات إدارية وتواصلية وتكنولوجية وتنظيمية وتسويقية واقتصادية،

الخ. كما أن المهارات المحتاج إليها متجددة ومتغيرة علي الدوام. ولهذا العامل الاستراتيجي يجب التأكد علي تنمية الموارد البشرية المحتاج إليها من الكفاءات المتاحة بالفعل وتأهيل قوي عاملة جديدة وتنمية المتوافر منها للقيام بمشروعات الحكومة الإلكترونية المتباينة والمتعددة. وفي هذا النطاق تعتبر مشروعات تدريب خريجي الجامعات علي تكنولوجيا المعلومات، وإقامة نوادي تكنولوجيا المعلومات، القرية الذكية الخ من المشروعات التي قامت بها وزارة الاتصالات والمعلومات ذات طابع استراتيجي لسد الفجوة بين المهارات المطلوبة والمتاحة.

(٢) سد الفجوة الشاسعة بين التوقعات وإدراك المواطنين:

استراتيجية سد الفجوة الشاسعة بين توقعات الحكومة وإدراك المواطن العادي لخدمات الكومة الإلكترونية، تحدد برامج التوعية نحو تسويق المعلومات والخدمات المتاحة بالفعل والشفافية المطلوبة في مشاركة الجمهور من المواطنين والأعمال في إدراك نقاط القوة والقصور والفرص الناجمة من الحكومة الإلكترونية والمخاطر التي تمثلها.

(٣) الوصول للمواطنين:

استراتيجية الوصول للمواطنين المحتاجين للمعلومات والخدمات الحكومية بغض النظر عن قدراتهم في الوصول لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، تحتاج إلي إمكانية إمداد هذه الخدمات وإتاحتها عبر مراكز خدمة المجتمع مثل مكاتب البريد ونوادي رعاية الشباب ونوادي تكنولوجيا المعلومات وغيرها.

(٤) التحول في الخدمات:

تتمثل هذه الاستراتيجية في التحول من الخدمات الموجهة بالبرامج الفردية لخدمة متكاملة تقدمها الحكومة الإلكترونية الوقت الحقيقية، حيث أن رؤى الحكومة الإلكترونية تعتبر رؤى متكاملة للإتاحة المعلومات والخدمات الحكومية التي تقدم في الوقت الحقيقي المناسب. ويستدعي ذلك إحداث تغييرات جوهرية وتحويلية في الأنشطة والعمليات التي لا يراها المستخدمون، حيث أنها تعتبر غير مرئية وتتم في الدوائر الحكومية المقدمة لمعلوماتها وخدماتها. وتشتمل هذه الأنشطة والعمليات علي كثير من الإجراءات وتدفق العمل المرتبط بالأساليب الإدارية المختلفة والمتنوعة.

(٥) التحول للديناميكية والتفاعل في الأداء:

استراتيجية التحول من الويب الساكن إلي الويب الديناميكي النشط ترتبط بتفاعل المستخدمين مع الموقع المحدد للحكومة الإلكترونية بطريقة نشطة وإيجابية بحيث تتم التفاعلات وملأ النماذج وتسديد الرسوم وغير ذلك بطرقة افتراضية علي الويب حتى الحصول علي المعلومات أو الخدمات المطلوبة.

(٦) إتاحة الخدمات من خلال بوابات مكرسة لذلك:

استراتيجية توفير الخدمات من خلال بوابات الحكومة الإلكترونية وإيجاد حلول للمشكلات والأمور الخاصة بالخصوصية ومشاركة البيانات من خلال تكنولوجيا البوابة Portal حيث يتطلب ذلك تكامل عمليات وإجراءات

أعمال جديدة ووسائل لحماية الخصوصية والسرية وضمان أعلى مستويات الأمن والجودة بالإضافة إلى حماية الملكية وتوفير الخدمة الحكومية بسهولة وكفاءة وفعالية.

(٧) وضع خريطة واضحة:

استراتيجية صياغة خريطة واضحة المعالم توضح الوضع الحالي والوضع المستهدف الوصول إليه في المستقبل، تشرك المستخدمين الحاليين والمتوقعين بأبعاد ومراحل وبرامج الحكومة الإلكترونية.

(٨) الدعم والمساندة المطلوبة:

استراتيجية دعم ومساندة جهود ومتطلبات الحكومة الإلكترونية من خلال توفير أدلة إرشادية ونماذج أعمال مبتكرة ومعلومات مفصلة وبرامج توعية وتدريب مختلفة.

٣/٧ التقييم الاستراتيجي:

يمكن استقراء تحديات الحكومة الإلكترونية في التنمية والإصلاح الإداري في الألفية الثالثة في مصر من خلال التقييم الاستراتيجي (Backus, Michiel, 2001) للأوجه السياسية ، الاجتماعية، الاقتصادية والتكنولوجية للحكومة الإلكترونية باستخدام أسلوب التقييم الاستراتيجي لنقاط القوة الضعف والفرص المتاحة والمخاطر والتهديدات الذي يطلق عليه أسلوب (SWOT). وتعتبر هذه الأوجه الخاصة بالحكومة الإلكترونية ذات مستوي عال لتوجيه أداء مشروع الحكومة الإلكترونية المستهدف.

(١) الأوجه السياسية:

ترتبط الأوجه السياسية بالحكومة الإلكترونية التي تشتمل علي الاستراتيجيات، السياسات، القوانين والتشريعات، القيادة، عمليات اتخاذ القرارات، قضايا التمويل، الأمور الدولية، والاستقرار السياسي، التي تتمثل في الجدول التالي:

جدول رقم (١) الأوجه السياسية

نقاط القوة	نقاط الضعف / القصور
- التجميع مع الإصلاحات الديمقراطية. - شبكة الإنترنت كعامل جذب. - شكل معاصر مرتبط بالتكنولوجيا المتقدمة	- محددات الميزانية. - نقص قوانين الفضاء الخارجي. - بطأ عملية اتخاذ القرار. - تواجد الهياكل الهرمية فقط. - المداخل القصيرة الأجل. - قصور التكامل وعمليات الإصلاح.
الفرص المتاحة	**المخاطر / التهديدات**
- زيادة الاعتمادات الخارجية. - توضيح حد المنافسة. - تحديد الشفافية وأسبابها. - تغيير العمليات الطبيعية. - إعادة ابتكار واختراع الحكومة	- البيروقراطية. - القرصنة وسوء الاستخدام. - الفساد. - عدم الانضباط. - عدم الاستقرار السياسي. - مقاومة التغيير.

(٢) الأوجه الاجتماعية:

تتمثل بعض الأمثلة المرتبطة بالأوجه الاجتماعية في البشر ومستويات التعلـيم، التوظيـف، الـدخل، الفجوة الرقمية، والمناطق الريفية والحضرية، الغني والفقر، الأمية، المهارات التكنولوجية، الخ. التي تتمثل في الجدول التالي:

جدول رقم (٢) الأوجه الاجتماعية:

نقاط القوة	نقاط الضعف / القصور
- الشغف لتعلم مهارات تكنولوجيا المعلومات. - إمكانية توظيف المهارات والقدرات البشرية.	- قصور فرص التعلم الأساسي. - قلة الفرص المتاحة للتعلم مدي الحياة. - تفشي أمية تكنولوجيا المعلومات. - قصور التمكن من اللغات الأجنبية وخاصة الإنجليزية. - نقص المهارات المرتبطة بالمنافسة مع القطاع الخاص. - القبول العام لنماذج الخدمة الذاتية.
الفرص المتاحة	**المخاطر / التهديدات**
- زيادة فرص التوظيف. - تحسين نظام التعليم. - الحصول علي وظائف هيكلية. - توافر القوي العاملة الرخيصة. - الترويج لتكنولوجيا المعلومات.	- هجرة العقول المرتبطة بأفراد تكنولوجيا المعلومات المهرة. - تأثير الثقافات الأجنبية. - مقاومة البشر للتغيير. - الفجوة الرقمية. - القرصنة.

(٣) الأوجه الاقتصادية:

ترتبط الأوجه الاقتصادية بالحكومة الإلكترونية كما في الحالات التالية: التمويل، وفر التكلفة، نماذج الأعمال، التجارة الإلكترونية، الخ التي تبين في الجدول التالي:

جدول رقم (٣) الأوجه الاقتصادية

نقاط القوة	نقاط الضعف / القصور
- شفافية الأعمال كما في التوريدات، المناقصات، الممارسات، الخ. - استقطاب فرص التمويل الخارجي.	- الرقابة علي الميزانية. - عدم استجابة المستثمرين في الأعمال الحكومية.
الفرص المتاحة	**المخاطر / التهديدات**
- فعالية التكلفة وكفاءتها. - توافر فرص جديدة للأعمال. - الحد من البطالة.	- الفساد.

(٤) الأوجه التكنولوجية:

تتضمن الأوجه التكنولوجية الأجهزة، البرمجيات، البنية الأساسية، الاتصالات، القوي العاملة المهرة في تكنولوجيا المعلومات، الصيانة، السلامة وقضايا الأمن، الخ.

جدول رقم (٤) الأوجه التكنولوجية

نقاط القوة	نقاط الضعف / القصور
- المعاصرة والحداثة. - تكنولوجيا المعلومات والاتصالات كعامل جذب واستثارة	- نقص مهارات تكنولوجيا المعلومات. - التكلفة العالية للاتصالات مع شبكات المعلومات. - تناقض البيانات المتاحة لعدم التقنين. - نقص معايير ومواصفات تكنولوجيا المعلومات العالمية. - ارتفاع أسعار رخص البرمجيات
الفرص المتاحة	**المخاطر / التهديدات**
- توافر الأجهزة المستعملة. - استخدام المعايير الموحدة.	- الاعتمادية الكاملة علي التكنولوجيا.

من العرض السابق لاستخدام أسلوب (SWOT) للتقييم الاستراتيجي للأوجه السياسية، الاجتماعية، الاقتصادية، والتكنولوجية للحكومة الإلكترونية يمكن استنتاج مجموعة من المعايير التي يجب مراعاته عند فحص مخاطر وتهديدات تنفيذ حلول الحكومة الإلكترونية مثل:

١. الاستقرار السياسي (الديمقراطية أو الديكتاتورية).
٢. مستوى الثقة في الحكومة (إدراك مستويات الخدمة)
٣. أهمية هوية الحكومة (التكامل أو التجزيء).
٤. الهيكل الاقتصادي (التعليم، الزراعة، الصناعة، أو الخدمات).
٥. هيكل الحكومة (المركزية أو اللامركزية).
٦. مستويات النضوج المختلفة (السرعة والدقة والإتقان والرخص في إتمام الأعمال).
٧. الطلب المستمر (من حيث الجذب والدفع).

٨. خريطة طريق الحكومة الإلكترونية:

يستنتج مما سبق مجموعة من التساؤلات التي يجب طرحها لنجاح إقامة مشروعات الحكومة الإلكترونية حيث أنها تتطلب التزاما مستداما للرغبة السياسية، وتوافر الموارد الموجهة لها، وتضامنا بين الحكومة والقطاعين العام والخاص والمواطنين. علي أي حال، إن إجابة المسئولين ومخططي الحكومة الإلكترونية علي التساؤلات التالية سوف يحدد معالم خريطة الطريق (The Working Group on E-Government, 2002) لتطوير نظام الحكومة الإلكترونية التي لا تجعل أداء الحكومة أكثر كفاءة فقط، بل إنها تحول العلاقة بين الجمهور والحكومة وكافة القطاعات الأخرى المتضمنة إلي علاقة ومشاركة إيجابية لصالح الكل (Leitner, Christine,ed., 2003).

(١) لماذا ندعو لإقامة الحكومة الإلكترونية؟

تمثل الحكومة الإلكترونية التحول الذي يساعد المواطنين والأعمال لكي تجد فرصا جديدة في اقتصاد المعرفة الدولي، فهي تمثل إصلاح كيفية عمل الحكومة، إدارة المعلومات، إدارة الوظائف الداخلية بالمنظمة، خدمة المواطنين ورجال الأعمال. وفي هذه الحكومة الإلكترونية تستخدم التكنولوجيا الحديثة كأداة للتنمية الاقتصادية والتنمية الإدارية

أو الإصلاح الإداري المستهدف المرتكز حول خدمة المواطن.

(٢) ما نوع الحكومة الإلكترونية المستعدين لإقامتها؟

لأن لكل مجتمع حاجاته وأولياته المختلفة، لا يوجد نموذج واحد للحكومة الإلكترونية، كما لا يوجد معيار دولي للاستعداد لها. واستعداد كل مجتمع وحكومة سوف يعتمد علي أي الأهداف والقطاعات المعينة

التي تختار كأولويات لها، بالإضافة إلي الموارد المتاحة في توقيت معين التي قد تعتمد علي الموازنات العامة والمانحين، ..الخ. وكل ذلك يعتمد علي حاجات المجتمع الأكثر أهمية التي قد تتضمن البنية الأساسية، الإطار التشريعي، ورأس المال البشري المحتاج إليه للحكومة الإلكترونية..الخ. ولا يمثل الاستعداد الإلكتروني قضية حكومية فقط، بل يتمثل أيضا في إعداد المجتمع لتقبل رؤية هذه الحكومة الإلكترونية. ويبدأ الاستعداد بالرغبة السياسية في التغيير، ويبني علي تواجد سياسة قومية للمعلومات ترتبط بعدة عوامل منها:

- إرساء البنية الأساسية للاتصالات،
- إقامة التواصلية واستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في المصالح والمنظمات المختلفة،
- تنمية رأس المال البشري،
- توفير موارد الموازنة الحالية والمتوقعة،
- تهيئة مناخ الأعمال الإلكترونية،
- استعداد المواطنين للتغيير.

(٣) هل توجد رغبة سياسية كافية لقيادة جهود إقامة الحكومة الإلكترونية؟

كما في حالة أي جهد من جهود الإصلاح الحكومي، تتطلب الرغبة السياسية لتنفيذ أي مشروع للحكومة الإلكترونية. وفي هذا الصدد، يتضح جليا أن الرغبة السياسية المصرية المعبر عنها من أعلى مستوي متوافرة وكانت واضحة وجلية بمشاركة رئيس الجمهوري بنفسه في مؤتمر القمة العالمي لمجتمع المعلومات المنعقد بمدينة جنيف بسويسرا في شهر ديسمبر ٢٠٠٣، وفي تكليف الوزارة الجديدة برئاسة أ. د. أحمد محمود نظيف، بالعمل علي تطبيق مجتمع المعلومات المصري، وتبسيط الإجراءات لتسهيل تعامل الجمهور مع الأجهزة الحكومية من خلال برنامج الحكومة الإلكترونية لوزارة الدولة للتنمية الإدارية الأثر الواضح في اهتمام القيادة السياسية علي أعلى مستوياتها بإقامة الحكومة الإلكترونية.

(٤) هل تختار مشروعات الحكومة الإلكترونية بأحسن طريقة؟

اختيار أو التقاط مشروعات الحكومة الإلكترونية الصحيحة والبدء فيها تعتبر أساس النجاح للحكومة الإلكترونية، وبذلك تعتبر المشروعات الأولي مهمة وذات طبيعة حرجة. إن نجاح المشروع التمهيدي أو الأول يمكن أن يصبح نقطة البيع والانطلاق لكل الجهود المستقبلية ويخلق الاستعداد السياسي لدعم الحكومة الإلكترونية إلي الأمام. وإن أي قصة نجاح صغيرة يمكن أن تصبح مثالا قويا يقلده الآخرون. وعلي ذلك يجب القيام بالتشخيص المتأني، والتعرف علي المبادرات الأخرى، ومضاهاة المشروع بالرؤية المحددة، ورؤية الحكومة الإلكترونية من منظور المستخدم وسؤال المواطنين ورجال الأعمال والعاملين.

(٥) كيف تخطط مشروعات الحكومة الإلكترونية ، وكيف تدار؟

تعتبر الإدارة الفعالة والكفء مهمة وجوهرية لنجاح الحكومة الإلكترونية، كما هو الحال في كل العمليات الحكومية أو عمليات الأعمال. وتعتمد القدرة علي إتاحة مشروع في التوقيت وبالميزانية المحددة، والتنسيق بين المصالح الحكومية والقطاع الخاص يعتمد علي إدارة قادرة. وعلي ذلك فإنه قبل القيام بأي مشروع من مشروعات الحكومة الإلكترونية يجب تحديد الآليات الإدارية علي كافة المستويات المحلية والوطنية.

ويتم ذلك من خلال: اعتبار إنشاء فرق الحكومة الإلكترونية، تأكيد فريق إدارة المشروع له السلطة الكافية، تطوير خطة عمل لتنفيذ أولوية مشروعات الحكومة الإلكترونية التي تشتمل علي عناصر أساسية (كتطوير المحتوي، بناء الكفاءات، التواصلية، قوانين الفضاء الخارجي، واجهات التفاعل مع المواطنين، رأس المال) ، إنشاء آليات لاستمرارية تضمين ومشاركة الأطراف المختلفة من مواطنين ورجال أعمال وموظفين، ..الخ. وتعتبر إدارة الحكومة الإلكترونية أكثر من تنفيذ المشروعات فهي تعني التخطيط للبناء واستيعاب القدرات.

(٦) كيف يمكن التغلب علي المقاومة من داخل الحكومة ذاتها؟

قد يقاوم الموظفون أنفسهم مشروعات الحكومة الإلكترونية، وقد يرفضون تطبيق الإجراءات الجديدة. وتعتبر هذه المشكلة حادة جدا في مصر، علي وجه الخصوص، عندما تكون الموارد البشرية أقل مهارة، والاقتصاد أقل ثباتا، وفرص العمل الأخرى أقل توافرا.

وتتمثل الخطوة الأولي في تفهم هذه القضية والتعرف علي لماذا يقاوم العاملون التغيير؟، وقد يكون ذلك نابعا من عوامل عديدة منها:

- الخوف من أن التكنولوجيا سوف تفقدهم وظائفهم،
- الخوف من فقدان النفوذ والقوة والسلطة التي استحوذوا عليها في النظام الحالي،
- عدم التعامل مع التكنولوجيا، والخوف من وصمهم بالتخلف والجهل أمام الآخرين عند عدم استخدامها بطريقة صحيحة ويطلق البعض علي ذلك بالصدمة الفنية Technical Shock.
- الخوف من أن التكنولوجيا سوف تعني عملا أكثر لهم، كما في حالة الإجابة علي البريد الإلكتروني باستمرار.
- الاعتقاد بأنهم لن يحصلوا علي مزايا مهنية من تطبيق التكنولوجيا الجديدة، ولن يفقدوا أي شئ عند رفضهم.
- الاهتمام بأن العمليات الجديدة الآلية سوف تعني فرصا أقل لاستلام مدفوعات غير رسمية.

وللتغلب علي مقامة التغيير يجب القيام بحملات وبرامج التوعية، الشرح، التدريب، التقويم، والمكافأة، والتقدير.

(٧) كيف نقيس الأداء وتواصل التقدم؟ وكيف نعرف نقاط الفشل؟

حيث تتضمن مشروعات الحكومة الإلكترونية جهدا مضنيا، وتوفر موارد مؤهلة، والتـزام سياسـي، لذلك تعتبر ذات طبيعة حرجة إلي حد كبير. من هذا المنطلق، يعتبر الأداء مهم جدا ويستدعي ذلك وضـع معايير أداء شاملة تتضمن التالي:

١. معايير قياس أداء الحكومة والأعمال:

- حجم التصرفات المتداولة إلكترونيا،
- وقت الاستجابة للتساؤلات،
- طول عملية خدمة الحكومة الإلكترونية المرتبطة بالمشكلات الحرجة والحرة بدءا من انطلاقها،
- عدد أو نسبة الخدمات العامة المقدمة إلكترونيا، عدد الخدمات الجديدة المتاحة إلكترونيا،
- نسبة تغطية المنطقة الجغرافية المعينة بواسطة الخدمة المقدمة.

٢. معايير قياس تأثير تطبيقات الحكومة الإلكترونية:

- عدد أو نسبة العملاء (مواطنون، رجال أعمال، موظفون، الخ.) والمواقع التـي تتوصـل إلـي الخدمات إلكترونيا،
- مدي الرضي أو الكفاءة المتزايدة في إتاحة المعلومات أو الخدمات الإلكترونية
- طول الوقت المستغرق للحصول علي المعلومات والخدمات الإلكترونيـة مـن وجهـة نظـر المواطنين والأطراف المستخدمة الأخرى،
- مدي تقليل التكلفة في الوصول للخدمات الإلكترونية،
- التقليل في التكلفة من وجهة نظر المسئولين الحكوميين.

كما يمكن أيضا إضافة معايير أداء أخري كما في حالة مشروع الإمداد الإلكتروني

E-Procurement، الذي يمكن أن يقوم بناء علي حجم التصرفات المعالجة؛ تقليـل وقـت عمليـة الإمداد ؛ أو التقليل في التكلفة الإدارية للإمداد الحكومي.

وفي المقابل، فإن المشروع الذي يوفر معلومات صحية علي الخط قد يقوم بناء علي نسبة المنطقة الجغرافية التي يمكنها الوصول للمعلومات، وزيادة الخدمات الصحية في المناطق التي لا تتوافر فيها المعلومات الصحية علي الخط، أو زيادة توعية المواطنين التي يمكن أن تقاس بواسطة مسوح ودراسات موجهة نحو ذلك.

وفي هذا الإطار، يمكن وضع نقاط قياس لتقييم مدي التقدم، وتوفير طريقة للقياس علي أساس فـوري ودائم سواء كانت مشروعات الحكومة الإلكترونية متقدمة ومستدامة وتتيح ما تعد به، أم لا. وقد تبني نقـاط القياس علي المعلومات التالية:

- تواريخ معينة،
- مقارنات مع الدول والأقاليم الأخرى،
- استطلاعات الرأي،
- مسوح مستقلة(علي سبيل المثال رضي العميل، مدي المشاركة الجماهيرية، فعالية التكلفة، ..الخ.
- قياسات مشاركة القطاع الخاص أو الإتاحة بواسطة الموردين،
- درجة التمويل الذاتي المحققة بواسطة المشروع.

(٨) ما الذي سوف تكون عليه العلاقة مع القطاع الخاص ؟

الحكومة الإلكترونية ليست شيئا ما يمكن أن تقوم به الحكومة منفردة، فيوجد للقطاع الخاص بصفة معينة دورا رئيسيا يؤديه في تحديد الرؤية والتخطيط وحتى خلال تنفيذ الحكومة الإلكترونية ومراجعتها وتقويمها المستمر. وعلي هذا الأساس يجب:

- التعامل مع القطاع الخاص كشريك كامل،
- حاجة كل طرف من الأطراف المشتركة والمتعاملة مع الحكومة الإلكترونية إلي عائد علي استثماراته ووقته،
- تقليل استنزاف العقول مما يتطلب تخطيطا متأنيا،
- خلق نماذج أعمال واقعية لمشروعات الحكومة الإلكترونية،
- إيجاد نقاط القوة لكل شريك،
- تعريف الأطراف المتضمنة،
- تحديد المساهمات المحلية والخارجية.

(٩) كيف تحسن الحكومة الإلكترونية مشاركة المواطنين في الشئون العامة؟

عند الحديث عن الحكومة الإلكترونية والشئون العامة، تتعلم كل الحكومات حتى المتقدمة منها كيف تشجع المشاركة العامة للمواطنين وتنظمها وتديرها بعالية وكفاءة.

وتعتبر المشاركة العامة عنصرا مهما في مراحل كثيرة للحكومة الإلكتروني من تفسير رؤية وتحديد أولويات المجتمع منها، إلي تقرير الاستعداد الإلكتروني وإدارة مشروعاتها. والحكومة الإلكترونية تعادل المشاركة لا الآلية.

حيث أن الجمهور الذي يشتمل علي القطاع الخاص، المجتمع المدني، والأفراد يمكن أن يشارك بفعالية في شئون الحكومة الإلكترونية بطرق كثيرة ومختلفة، منها:

- التعليق علي خطط الحكومة الإلكترونية نفسها،

- استرجاع المعلومات (علي سبيل المثال، الوصول للمعلومات من مواقع الحكومة علي شبكة الويب) أو تقديم المعلومات من خلال المسوح العامة، المجموعات المحورية، أو البريد الإلكتروني،

- المشاركة في الحوار بين المواطنين والمخططين والمنفذين للحكومة الإلكترونية.

وفي هذا الإطار، يعتبر المواطنون خبراء الحكومة الإلكترونية التي تقوم من خلال المشاركة الفعلية مع جمهور المستفيدين منها.

٩. مراحل تطوير الحكومة الإلكترونية:

الهدف من إقامة الحكومة الإلكترونية هو استثمار تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتحقيق التنمية والإصلاح الإداري المنشود. ويتم ذلك من خلال تعزيز الشفافية وإزالة قيود الوقت والمسافة وأي فجوات أخرى وتفويض المواطنين للمشاركة في المسئولية بكافة أنواعها. وتوجد مداخل مختلفة فيما يتصل بتطوير الحكومة الإلكترونية، منها المداخل الشمولية بعيدة المدى، ومداخل أخري ترتبط بتشخيص وتحديد عدد محدد من المجالات الأساسية والتركيز عليها كمشروعات تمهيدية. وفي كثير من الحالات، فإن الدول الأكثر نجاحا هي التي بدأت بمشروعات صغيرة ضمن مراحل التطوير لبناء هياكل أساسي شامل للحكومة الإلكترونية.

وتتألف عملية تطوير وبناء مشروع الحكومة الإلكترونية من ثلاث مراحل أساسية، لا تعتمد بعضها علي بعض، ولا توجد ضرورة أو حاجة لإنجاز مرحلة قبل أخرى. وتتمثل هذه المراحل في ثلاث طرق للتفكير حول أهداف الحكومة الإلكترونية، وتتمثل هذه المراحل فيما يلي:

(١) المرحلة الأولي: التوسع في نشر المعلومات الحكومية والوصول إليها عبر الويب:

ترتبط هذه المرحلة بالنشر باستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتوسيع قاعدة الوصول للمعلومات والخدمات الحكومية، حيث يتدفق من أداء المصالح والدوائر الحكومية المختلفة والمتنوعة قدرا ضخما من المعلومات التي لها فائدة كبيرة لجمهور المستخدمين من المواطنين ومنشآت الأعمال والمنظمات المدنية الأخرى. وتساهم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات المرتبطة بشبكة الإنترنت العالمية في مساعدة المستخدمين وتمكينهم من الاستفادة من هذا الكم الهائل المتدفق من المعلومات من خلال توفيرها وإتاحتها بسرعة وسهولة وفي الوقت الحقيقي لحدوثها.

وتتباين أساليب وطرق نشر المعلومات المتوافرة والمحتوى المسموح بنشره منها. إلا أن الدول النامية بشكل عام، ومن ضمنها مصر، تستطيع البدء بمشروع الحكومة الإلكترونية من خلال نشر المعلومات الخاصة بها علي الخط، مبتدئة بنشر القواعد والقوانين والتشريعات والوثائق، ونماذج واستمارات تقديم الخدمات الحكومية، الخ.

إن مساعدة وتمكين جمهور المستخدمين من أفراد وأعمال من الوصول بسهولة ويسر وبسرعة إلي المعلومات المتاحة دون الحاجة للتوجه إلي المواقع المادية لها يعتبر تقدما كبيرا يحد من البيروقراطية والفساد الإداري.

ومن خلال مواقع الويب علي شبكة الإنترنت تستطيع المصالح والأجهزة والدوائر الحكومية نشر المعلومات الخاصة بها والمعلومات التي تعد لاستخدامها وتوفيرها للمواطنين ومنشآت الأعمال علي نطاق واسع. لذلك يصبح من الضروري القيام بالخطوات والدعائم التالية في هذه المرحلة:

١. البدء بإعداد استراتيجية واضحة لوضع وتحميل المعلومات علي الخط وإتاحتها للمستفيدين منها بالتركيز علي معالم ملائمة لذلك.

٢. نشر معلومات ذات قيمة للمستخدمين في حياتهم اليومية مع التركيز علي استخدام محتوي مكتوب باللغة العربية لغة الأم للمستخدم المصري.

٣. تكليف المصالح والدوائر الحكومية بنشر معلومات محددة علي الخط تسهم في تيسير تعامل جمهور المواطنين والأعمال في قضاء خدماتهم علي الخط.

٤. البحث الدائم في النتائج الممكنة التحقيق باستخدام الموارد المتاحة بالفعل.

٥. تصميم المواقع علي شبكة الويب التي تسهل عملية صيانتها وإدارتها وضمان عمليات التحديث لها باستمرار.

٦. التركيز علي المحتوي الذي يدعم باقي الأهداف الخاصة بالتنمية والإصلاح الإداري والاقتصادي من تبسيط الإجراءات، جذب الاستثمارات، ومكافحة الفساد علي كافة أشكاله.

(٢) المرحلة الثانية: توسيع المشاركة المدنية في تطوير الحكومة الإلكترونية:

إلي جانب القيام بالمرحلة الأولي السابق الإشارة إليها في نشر المعلومات الحكومية علي شبكة الويب وإتاحتها لجمهور المستخدمين الحاليين والمتوقعين، إلا أن العبء الرئيسي في تطوير وإقامة الحكومة الإلكترونية يرتبط بمشاركة المواطنين والأعمال في اتخاذ القرارات علي كافة المستويات الحكومية. إن توسيع مبدأ المشاركة الجماهيرية المدنية والتوسع فيها يؤدي إلي بناء الثقة بالحكومة ومشروعاتها.

وتتضمن الحكومة الإلكترونية وجود اتصالات ذات اتجاهين بدءا بالوظائف الأساسية كالاتصال عبر البريد الإلكتروني (Bikson and Panis, 1999) للاستفسار عن معلومات أو الحصول علي نماذج واستمارات من الموظفين العموميين للتغذية العكسية المرتدة لتقديم الخدمات المحتاج أو المستفسر عليها. وفي هذه المرحلة يصبح من الضروري القيام بالخطوات أو الدعائم التالية:

١. إشعار جمهور المتعاملين الحاليين والمتوقعين بأهمية القضايا المطروحة من خلال إعلامهم بالإجراءات التي تم اتخاذها علي الخط.

٢. تجزئة الأمور والمشكلات المعقدة إلي مكونات سهلة الفهم.

٣. اتباع الأسلوب الاستباقي في تشجيع المستخدمين علي المشاركة وقد يتم ذلك من خلال وسائل الإعلام الجماهيرية المتوافرة للترويج للاستشارة علي الخط.

٤. تشجيع المتعاملين علي المشاركة التعاونية في القضايا المطروحة.

(٣) المرحلة الثالثة: التعامل من خلال توفير الخدمات الحكومية علي الخط:

تعمل الحكومة الإلكترونية علي تكوين مواقع ويب علي شبكة الإنترنت قادرة علي تمكين المستخدمين من إجراء معاملاتهم علي الخط. وكما تقوم منشآت العمال باستخدام الإنترنت لتقديم خدمات التجارة الإلكترونية تستطيع الحكومة الإلكترونية أيضا في تقديم خدماتها بنفس الطريقة، وهكذا تحقق الحكومة الإلكترونية مزايا وعوائد كبيرة بالإضافة إلي تحقيق زيادة في زيادة الإنتاجية وتحسين الأداء المتقن والجيد.

ومن خلال المواقع التي تتاح علي شبكة الويب تستطيع الحكومة الإلكترونية عرض خدماتها بشكل مباشر علي المواطنين في الشكل الحقيقي. ومن أمثلة الخدمات الحكومية الممكن إتاحته علي الحكومة الإلكترونية، التالي: تسجيا الأراضي والعقارات، استخراج بطاقات تحقيق الشخصية وجوازات السفر وتجديدها، الحصول علي أذونا وتصريحات البناء والترميم، تقديم الإقرارات الضريبية وتحصيل الرسوم الخاصة بها، تجديد رخص التسيير وقيادة السيارات المختلفة، الخ. حيث أن كل هذه الخدمات تحتاج إلي وقت انتظار كبير.

وتشكل البيروقراطية عوائق حقيقية أمام الإنجاز السريع لهذه الخدمات الحكومية وغيرها. أما في الوقت الحاضر، تقدم بعض المصالح والدوائر الحكومية في إطار الحكومة الإلكترونية الخاصة بكل منها أكشاك إلكترونية تتاح في النوادي والحدائق والتجمعات وتوفر فيها الحاسبات الشخصية والنقالة والاتصالات السلكية واللاسلكية المرتبطة بشبكة الإنترنت لتقديم خدمات راقية في الوقت الحقيقي. وبذلك يمكن القضاء علي الإجراءات البيروقراطية والروتين الذي يعوق الممارسات والمعاملات الحكومية، كما يسهم ذلك في تحقيق مزايا وفوائد وعوائد كثيرة في الوقت والجهد والتكلفة.

١٠. توصيات مجابهة تحديات نجاح تنفيذ برامج الحكومة الإلكترونية:

العرض التالي يحدد أحد عشر مجموعة من التوصيات التي يجب مراعاتها فيما يتصل بتطوير البنية الأساسية، السياسة العامة، الفجوة الرقمية، المعرفة الإلكترونية، إمكانية الوصول، بناء الثقة، حفظ خصوصية التعاملات، الأمن، الشفافية، التشغيل البيني المتداخل، وإدارة السجلات.

(١) تطوير البنية الأساسية:

ضرورة تهيئة البنية الأساسية لنجاح الحكومة في أداء أعمالها. ويتم ذلك من خلال توفير نظم اتصالات فعالة لنقل البيانات والمعلومات وتدفقها من وإلي المصالح والدوائر الحكومية إلي جمهور المتعاملين من المواطنين ومنشآت الأعمال ومنظمات المجتمع المدنية وبالعكس، وذلك من خلال:

١. تطوير مشروعات متوافقة مع بنية الاتصالات الأساسية المتوافرة بالفعل.

٢. استخدام أكشاك الوصول العامة Public Access Kiosks ومراكز الخدمة المجتمعية المتنقلة.

٣. تشجيع القطاع الخاص علي الاستثمار في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات السلكية واللاسلكية للإسراع في استخدامها وانتشارها علي نطاق واسع.

٤. تدريب المتعاملين والقوي العاملة علي أساليب التعامل والتكيف مع التكنولوجيا المتطورة وحثهم علي الاستفادة القصوى منها.

(٢) ترشيد السياسة العامة والقانون:

قد تواجه تطبيقات الحكومة الإلكترونية والخدمات التي تقدمها معوقات قانونية أو قد تتعارض مع السياسات العامة القائمة، لذلك يجب تحديث القوانين والتشريعات لإضافة الشرعية والقبول للوثائق والمعاملات الإلكترونية، من خلال:

١. مراعاة آراء المسئولين في المصالح والدوائر الحكومية والتشاور معهم لتقييم مدي الأضرار التي قد تلحق بمشروعات الحكومة الإلكترونية في حالة عدم إصلاح أو تعديل النظام القانوني المستخدم.

٢. منح الصفة والحجية القانونية لكل ما تنشره الحكومة الإلكترونية من معلومات علي الخط.

٣. توضيح القوانين والتشريعات والتوجيهات وتوحيدها بما يتلاءم مع بيئة العمل الحكومي.

٤. إصلاح العمليات والإجراءات الإدارية من خلال تبسيط الإجراءات وتدفق مهام العمل.

(٣) سد الفجوة الرقمية:

توجد فجوة رقمية بين دول العالم المتقدم الغنية ودول العالم الأخرى التي في سبيل التقدم، بل وبين المناطق المختلفة الريفية أو الصحراوية والحضرية في الدولة الواحدة. وتتمثل الفجوة الرقمية بين من يمتلكون الوصول لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والإنترنت وبين غير القادرين علي ذلك.

ولسد هذه الفجوة الرقمية، يجب توجيه برامج الحكومة الإلكترونية نحو الفئات المنعزلة والمحرومة أصلا من الخدمات الحكومية، بحيث توجه للارتقاء بمستويات المواطنين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وتتمثل الفجوة الرقمية في المعرفة الإلكترونية والقدرة علي الوصول للمعلومات والخدمات الحكومية. والمعرفة الإلكترونية تتواجد في قدرة برامج الحكومة الإلكترونية في المساعدة علي تكوين فرص تعليمية وتثقيفية لمن لا يمتلكون حق الوصول للتكنولوجيا المتقدمة ولا يتعاملون معها. أما القدرة علي الوصول فترتبط بجعل مشروعات وبرامج الحكومة الإلكترونية في متناول كل المواطنين ومن بينهم الفئات الخاصة والمعوقة، وذلك من خلال:

١. توفير فرص الوصول الجماعي من خلال مراكز أو نوادي أو أكشاك تكنولوجيا المعلومات التي تنتشر في المراكز المجتمعية المختلفة.

٢. حث القطاع الخاص وتحفيزه علي التبرع بالأجهزة والمعدات والبرمجيات أو القيام بأنشطة تدريبية للمواطنين وخاصة محدودي الدخل.

٣. التركيز علي استخدام اللغة العربية والمحتوي المفصل لاحتياجات المجتمعات المختلفة كل حسب رغباته وتطلعاته وميوله.

٤. إنشاء نقاط وصول في المجتمعات الصغيرة والمتفرقة.

(٤) تشجيع استيعاب المعرفة الإلكترونية لدي جمهور المتعاملين:

يمكن أن يكون للحكومة الإلكترونية القدرة علي تشجيع المتعاملين علي تعلم المعرفة الإلكترونية وتحقيق العدل والمساواة للجميع في الوصول إلي خدماتها العامة، من خلال:

١. التأكد من أن المحتوي الإلكتروني مصاغ باللغة العربية وأنم واجهات التفاعل البينية سهلة الاستخدام.

٢. تطوير تطبيقات قادرة علي استخدام الوسائط المتعددة من صوت وصورة وحركة وبيانات بجانب النص المكتوب.

٣. تضمين التوجه التعليمي في مشروعات الحكومة الإلكترونية.

٤. توفير معينات لنقاط الوصول لتدريب المتعامين والمترددين علي مهارات استخدام وتوظيف الحاسبات الآلية.

٥. تطوير برامج تتضمن وسائل إعلام تقليدية مثل البرامج الإذاعية والتليفزيونية والصحافة التي من خلالها يتمكن المواطنون من التعرف علي معالم وخدمات الحكومة الإلكترونية.

٦. التركيز علي المجموعات التي يصعب تحقيق التكامل فيما بينها كالنساء وكبار السن والمعوقين، الخ.

(٥) إمكانية الوصول:

يجب تشجيع كافة فئات المجتمع علي إمكانية الوصول للحكومة الإلكترونية بغض النظر عن قدراتهم البدنية أو الجسدية أو مواقع تواجدهم، من خلال:

١. تصميم وتطوير التطبيقات التي تلائم كل الفئات ومن بينهم المعاقين كالمكفوفين والصم والبكم.

٢. إصدار تشريعات وقوانين تجبر الحكومة علي تبني التكنولوجيا المتقدمة لمساعدة المعاقين.

٣. صياغة معايير للأداء وقياس تدفق العمل في مجال الحكومة الإلكترونية.

(٦) بناء الثقة:

يجب بناء ثقة جمهور المتعاملين مع المصالح والدوائر الحكومية. وفي هذا الصدد ينبغي أن يكون مشروع الحكومة الإلكترونية داعما لجمهور المستفيدين بدون تمييز أو محاباة إلا في الحالات الاستثنائية، من خلال:

١. تحديد وتشخيص الشركاء أو المتعاملين الداخلين والخارجين وبناء استراتيجية ذات خطوط اتصال مفتوحة.

٢. البدء بالمشروعات قصيرة الأجل التي تحقق نتائج مبكرة تساعد في بناء الثقة.

٣. وجود قيادة قوية تساهم في بناء الثقة ببرامج الحكومة الإلكترونية.

٤. التركيز علي استخدام اللغة العربية والمحتوي المفصل علي احتياجات المجتمعات المختلفة كل حسب متطلباته ورغباته.

(٧) المحافظة علي خصوصية المعلومات والمعاملات الشخصية:

يقصد بالخصوصية حماية المعلومات الشخصية التي تجمعها الحكومة حول الأفراد والمنشآت. حيث أنه من الملاحظ أن المصالح والأجهزة الحكومية المختلفة تجمع كم هائل من البيانات عن المواطنين ومنشآت الأعمال من خلال المعاملات التي تحدث معهم، وبتنامي حجم ونطاق الخدمات الإلكترونية العامة تتزايد وتتضخم قواعد ومستودعات البيانات. والمحافظة علي خصوصية وسرية المعلومات المخزنة في قواعد ومستودعات البيانات التي تطورها المصالح والأجهزة الحكومية مهم جدا لبناء الثقة كما سبق توضيحه، حيث أن إساءة استخدام البيانات الشخصية قد يفقد ثقة الجمهور بالحكومة الإلكترونية ويزيد الفجوة النفسية القائمة بالفعل بين المواطنين والحكومة. وعلي ذلك يجب أن تلتزم مواقع الويب للحكومة الإلكترونية بحفظ وصيانة خصوصية وسرية بيانات المواطنين، من خلال:

١. تدريب وتوعية الموظف العام حول أهمية المسائل والقضايا المتعلقة بالخصوصية والسرية الشخصية.

٢. تصميم وتطوير التطبيقات الإدارية التي تضمن وسائل حماية الخصوصية والسرية.

٣. اتباع الممارسات الأحسن في مجال المعلومات، وتقليص عمليات تجميع المعلومات الشخصية والاحتفاظ بها إلا في الحالات ذات الطبيعة القصوى.

٤. الحد من الوصول إلي المعلومات الشخصية التي يسهل التعرف علي أصحابها.

٥. عدم السماح آليا للعاملين بالتطفل علي المعلومات الشخصية التي تتسم بدرجة عالية من الخصوصية.

(٨) حماية أمن المعلومات:

يتصل أمن المعلومات بحماية مواقع الحكومة الإلكترونية ضد هجمات القراصنة وسوء الاستخدام (محمد محمد الهادي، أكتوبر ٢٠٠٤). والتجاوز في حماية أمن المعلومات يفقد ثقة المواطنين بالحكومة الإلكترونية. فالثقة كما سبق بيانه تعتبر عنصرا رئيسيا وجوهريا من عناصر مشروعات وبرامج الحكومة الإلكترونية. وبدون الثقة لن يفكر المواطنون علي التردد علي مواقع الحكومة الإلكترونية، وخاصة في حالة الخدمات التي يتطلب الحصول عليها قيام المواطنين بتزويد الحكومة الإلكترونية بمعلومات شخصية

ذات صفة خاصة. وباستطاعة الحكومة القيام بدور مهم في الكشف عن سياساتها وتعريف المواطنين بها أو إعلامهم بمخططاتها ومشروعاتها والأهداف المستهدف تحقيقها من عملية جمع وتخزين البيانات عنهم، حيث أن اطمئنان المواطن أو المستخدم علي أن المعلومات التي يقدمها عن نفسه لن تستغل لأغراض غير مهنية وأخلاقية مما يعتبر الأساس الأهم في قيام الحكومة الإلكترونية، لذلك يجب:

١. وضع سياسة محددة عن أمن المعلومات وتعيين مسئول محدد لتنفيذ هذه السياسة وفقا للمعايير الدولية في هذا الشأن.

٢. التقييم المستمر والمتواصل لنظم الأمن للتأكد من تنفيذها لكل ما يتعلق بالإجراءات الوقائية الأمنية بشكل سليم.

٣. عدم الإفصاح عن المعلومات الشخصية دون الحصول علي إذن مسبق.

٤. توعية وتدريب العاملين علي القضايا المتصلة بأمن المعلومات وتكنولوجياتها بشكل منتظم ومتواصل.

٥. تقييم أداء مديري نظم المعلومات بالالتزام بممارسة عمليات ومهام الأمن.

(٩) تدعيم شفافية المعلومات:

الافتقار لعامل الشفافية المرتبط بتصميم نظم وتكنولوجيات المعلومات والاتصالات يمنع المواطنين المتوقع تعاملهم مع الحكومة الإلكترونية من المشاركة الفعلية في أعمالها وأنشطتها، لذلك يجب التوصية بالتالي:

١. الإعلان علي الخط عن النظم والمتطلبات والعمليات والمهام والإجراءات اللازمة للحصول علي الخدمات الإلكترونية الحكومية المختلفة.

٢. تحويل المكاتب الرسمية للموظفين وخاصة المديرين إلي مواقع إيجابية مفتوحة تكون بمثابة أمثلة للالتزام واحترام الشفافية ليكونوا قدرة للأخرين من الموظفين.

٣. إعطاء المواطنون كل الفرص المتاحة لمتابعة سير معاملاتهم وتعريفهم علي الخط بالإجراءات المتخذة خطوة بعد أخرى وفي الوقت الحقيقي.

٤. منح موظفو الخدمة العامة حوافز لإحداث التجديد والإصلاح المنشود.

٥. توحيد الشفافية وإصلاح العملية الإدارية لتبسيط الإجراءات والتعليمات الإدارية.

(١٠) التشغيل البيني المتداخل:

يرتبط بالتشغيل البيني المتداخل، تطوير نظم وأساليب قادرة علي العمل بشكل متوافق مع بعضها البعض. فالحكومة الإلكترونية الموثوق منها تتطلب تشغيل نظم بصفة مستمرة دائمة وفعالة ومتوافقة مع بعضها ببعض،حيث أن جودة الخدمات المقدمة تعتمد علي التوافق الذي يسهم في تسهيل الأعمال ويخدم كل

المتعاملين بشكل أحسن، وفي هذا الإطار يوصي بالتالي:

١. تحديد وتشخيص وتقييم النظم القائمة ومطابقتها للتشغيل البيني المتداخل.

٢. تشخيص وإصلاح كافة النظم المعوقة لأنشطة التفاعل بين المصالح والدوائر الحكومية وبين المنتفعين المستخدمين من خدماتها.

٣. استخدام المعايير الدولية في الأنشطة الخاصة بالحكومة الإلكترونية.

٤. الاعتماد علي بنية أساسية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

(١١) إدارة السجلات:

يجب توفير إطار عمل مرن لإدارة السجلات الإلكترونية الموثقة والمحدثة بصفة مستمرة باعتبارها العصب الرئيسي والمصدر الأساسي للحصول علي البيانات والمعلومات في الوقت الحقيقي لمعلومات وتصرفات الحكومة الإلكترونية، وذلك من خلال:

١. تشجيع المشاركة في المعلومات بين المصالح والأجهزة الحكومية المختلفة وضمن المصلحة أو الجهاز نفسه.

٢. حث التعاون المشترك بين المصالح الحكومية ومنظمات التوحيد القياسي الدولية.

٣. اعتماد أساليب وإجراءات لتبسيط عمليات إدارة السجلات بغية التحول علي الخط.

٤. التأكد من أن المعايير والأساليب المستخدمة في حفظ وإدارة السجلات في المصالح والأجهزة الحكومية المختلفة متوافقة مع بعضها البعض.

٥. تسهيل أساليب وإجراءات البحث عن السجلات باعتماد البرمجيات المتوافقة.

١١. المراجع:

١. جامعة الدول العربية. إعلان القاهرة: الوثيقة العربية نحو مجتمع معلومات عربي، خطة العمل المشترك. (القاهرة: جامعة الدول العربية ووزارة الاتصالات والمعلومات، ٢٠٠٣).

٢. محمد محمد الهادي. "توجهات أمن وشفافية المعلومات في ظل الحكومة الإلكترونية" مقدم في المؤتمر العربي الثالث في تكنولوجيا المعلومات والتنمية الإدارية " شفافية وأمن المعلومات في ظل الحكومة الإلكترونية"، شرم الشيخ: ٢-٦ أكتوبر ٢٠٠٤.

1. Alquist, Gary, et al. Click starting your organization: How traditional companies are mobilizing for e-Business" [http://www.bah.com].

2. Backus, Michiel, "E-Government in developing countries", IICD Research Brief, N0. 1 (March 2001).

3. Bertelsmann Foundation. Balanced E-Government, E-Government – connecting efficient administration and responsive democracy. (New York: Booz, Allen and Hamilton).

4. Bikson, Tora K and Panis, Constantin, W. A. Citizens, computers, and connectivity: A review of trends. (los Angeles, CA: RAND, 1999). [http://www.rand.org/publications/MR/MR11o9l]

5. Boufeas, George; Halaris, Ioannis; and Kokkinou, Aikaterini. Business plans for the development of e-government in Greece: An appraisal. (Athens, Greece: UNTC) [UNTC Occasional Papers N. 5].

6. Gilder, George. Telecom: How infinite brandwidth.

7. Graafland-Essers, Irma and Ettedgui, Emile. Benchmarking e-government in Europe and the US. (Los Angeles, CA: Statistical Indicators Benchmarking the Information Society – SIBIS, 2000). [SIBIS IST-2000-26276].

8. Leitner, Christine. "eGovernment in Europe: The state of Affairs", Presented at the eGovernment 2003 Conference, Como, Italy, 7-8 July 2003.

9. Murru, Maria Elena, E-government: From real to virtual" Brussels, 11 April 2003.

10. O'Reilly, Jim, "E-government success: The people, projects and benefits", First International Conference on European Experience in E-Government Development, Sofia, Bulgaria: 28-30 November 2002.

11. Pare, Richard. "E-democracy and E-government: How will these affect libraries", 68th IFLA Council and General Conference, 18-28 August 2002.Tsekos, Theodore. "e-Governance as a public policy framework" Flagship Report to Working Group VI on e-Government 11th NISPAcee Conference "Enhancing the Capacity on Govern", Bucharest, April 2003

12. "UNESCO E-government definition" [http://unesco.org/ci/ev.plp]

13. The Working Group on E-Government in Developing World. Roadmap for E-government in developing world.)Los Angeles, CA: Pacific Council on

International Policy, and Western Partner of the Council Foreign Relations, April 2002).

14. The World Bank Group. " E-government" [http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/definition.htm]

E-Government WEB SITES:

1. http://www1.oecd.org/puma/pubs/
2. http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/
3. http://www.egvlinks.com/world_egov_links.html
4. http://www.man.ac.uk/idpm/idpm_dp.htm#ig
5. http://www.excelogov.org/techcom/index.htm
6. http://sosig.esrc.bristol.ac.uk/roads/subject-listing/world-cat/polcom.html
7. http://www.hicss.hawaii.edu.digilib.htm

Mohamed M. EL Hadi

November 2004



أكاديمية السادات للعلوم الإدارية

اليوبيل الذهبي

١٩٥٤ - ٢٠٠٤

مركز البحوث والمعلومات

المؤتمر العلمي السنوي التاسع
آفاق التنمية والإصلاح الإداري فى الألفية الثالثة ودور أكاديمية السادات للعلوم الإدارية
ديسمبر ٢٠٠٤

بحث بعنوان

معايير قياس دور وتأثير الحكومة الالكترونية فى التنمية الإدارية

إعداد

أ.د.محمد بدر سنوسى

رئيس قسم الحاسب الآلى ونظم المعلومات

مقدمة:

تهدف هذه الورقة البحثية إلى وضع معايير لقياس دور وتأثير مشروعات الحكومة الاليكترونية في التنمية والإصلاح الإداري في جمهورية مصر العربية وتبدأ الورقة البحثية بوصف كامل لمفردات الحكومة الاليكترونية كأداة لتطبيق تقنيات الاتصالات والمعلومات في مجال تنفيذ متطلبات الحكومة من المواطنين ورجال الأعمال والمستثمرين والجهات الحكومية الأخرى كذلك تنفيذ متطلبات تلك الجهات من الكيان الحكومي ، هذا التبادل يكون بيئة اليكترونية لها العديد من الفوائد التي قد لأتغطى التكلفة المادية ،

ثم يتجه البحث إلى محاولة تطبيق مفهوم الحكومة الاليكترونية كأداة تقنية عالية ومستحدثة في المجتمعات المتقدمة لتحسين فعالية أداء الكيانات الإدارية ،

يستعرض البحث تشخيص مشاكل التنمية الإدارية في جمهورية مصر العربية وأسبابها ، ثم يستعرض البحث قائمة الحلول المناسبة والمجدية لهذه المشاكل وهو ما يطلق عليه الإصلاح الادارى ،

النتيجة الرئيسية لهذا البحث هي التحقيق من مدى موائمة مفهوم الحكومة الاليكترونية لتنفيذ تلك الحلول المشار إليها – ثم قياس فعاليتها بطريقة مجردة – ثم يصل البحث إلى مجموعه من التوصيات ،

١- الحكومة الإليكترونية: أحد أدوات التنمية الشاملة:

تعتبر الحكومة الإليكترونية واحدة من التقنيات والمفاهيم الحديثة شديدة التأثر بالنمو المطرد والغير مسبوق لبنية الحاسبات بجميع أنواعها وشبكات الاتصال ذات الاتساعات المتباينة وعلى هذا الأساس فالحكومة – الإليكترونية تعد أداة مثلي لها استخدامات في التنمية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والإدارية

١- ١ مفهوم الحكومة الإليكترونية

ظهر مفهوم الحكومة الإليكترونية عالميا بنهاية عام ١٩٩٥ حين بدأت هيئة البريد المركزي في ولاية فلوريدا الأمريكية تطبقه على مختلف إدارتها الموجودة في هيكلها التنظيمي ولكن الظهور الرسمي والسياسي كان في أحد مؤتمرات نظم المعلومات بنابولي ايطاليا في شهر مارس ٢٠٠١ .

ويمكن استخدام تعريف المفهوم من البنك الدولي في أحد تقاريره عن الحكومة الإليكترونية على أنها مجموعة استخدامات تكنولوجيا المعلومات والإتصالات مثل شبكات ربط الاتصالات الخارجية ومواقع الإنترنت ونظم الحاسب والبرمجيات اللازمة بواسطة الجهات الحكومية من جانب والمواطنين من جانب آخر

وفى تعاريف أخرى للمفهوم ذاته: فالحكومة الإليكترونية في شكلها الأمثل يجب أن:

- تساهم في تقديم خدمات أفضل للمؤسسات والأفراد
- تساهم في إزالة التعقيدات الروتينية والبيروقراطية
- توفير إمكانية الدخول إلى طاقة الخدمات
- تحديد تلبية الإحتياجات المعلوماتية بسهولة مطلقة وعدالة مطلقة
- تخفيف الأعباء الإدارية عن الجهاز الحكومي
- إعادة الثقة إلى المواطنين في إدارة الدولة

١- ٢ تجارب سابقة في الحكومة الإليكترونية

في الولايات المتحدة كانت تجربة الحكومة الإليكترونية تنصب على تنظيم المشتريات الحكومية ومتابعة العلاقات التجارية بين قطاعات الحكومة ومؤسساتها وبين الأفراد ومؤسسات الأعمال في القطاع الخاص، وقد أدى هذا إلى توفير ملحوظ من الكلفة المالية (لاحظ الهدف المحدد والمحوري للحكومة الإليكترونية فى أكثر دول العالم تقدما وأكثرها قوة !) .

أما في دول غرب أوروبا فكان المحرك الأساسي هو حماية وخدمة المستهلك والمواطن (لاحظ أيضا وضوح الهدف وإمكانية قياسة !).

ولما كان هذا البحث ليس بصدد نقد تجربة الحكومة الإليكترونية في المجتمع المصري فإن الخدمات

المقدمة على مواقع الحكومة الإليكترونية لا يجمع بينها هدف محوري: أ• محرك رئيسي •

١- ٣ مراحل وحاور الحكومة الإليكترونية:

من المعروف أن الحكومة الإليكترونية أربعة مراحل للتنفيذ: توفير المعلومات على موقع اليكتروني ثم تسهيل الاتصالات المتبادلة بين الجهات ثم الاتصال المباشر بالعملاء ثم تطبيق النظم المتكاملة للخدمة والتبادل •

أما محاور الحكومة الإليكترونية فهي : من الحكومة إلى المواطن (G2C) ومن الحكومة الى رجال الأعمال (G2B) ومن الحكومة إلى الحكومة (G2G) •

١- ٤ البناء القانوني للحكومة الإليكترونية

لا يوجد في الواقع الحالي نشاطا تشريعيا يراعى أهمية البناء القانوني للحكومة الإليكترونية فلازالت العلاقة بين المواطن والموظف الحكومي يحكمها تاريخ طويل من الأوراق والنماذج والأختام وعدم الثقة •

ولذلك فهناك عدة إشكالات في هذا الإطار تتصل بإجراءات القطاعات الحكومية وشروطها الشكلية وإشكالات تتصل بوسائل الدفع وقانونيتها ومدى قبول القانون للدفع (القيدى) كبديل عن الدفع النقدي كذلك إشكالات فى ميدان حماية أمن المراسلات الإليكترونية •

١- ٥ آثار تطبيق الحكومة الإليكترونية المتوقعة وتحديات التنفيذ:-

الأثر الأول الذي يجب أن يكون واضحا مع تطبيق الحكومة الإليكترونية هو حدوث تحسن ملموس فى الإجراءات الحكومية لتوفير الوقت والجهد والتكلفة بدمج قواعد معلومات الهيئات الحكومية وتحويل المواطن إلى عميل مستفيد كذلك خدمة الأعمال التجارية لتحويل أصحابها إلى عملاء وموردين للخدمات •

أما الأثر الثاني الذي يجب أن تحدثة الحكومة الإليكترونية فقد يكون أثرا نظريا فى الواقع حيث يجب أن يؤدى الى تطوير نظام إدارة الحكم والشئون العامة من خلال جمع المعلومات ونشرها لتطوير السياسات واستخدام نظم المعلومات لتسهيل عمليات المشاركة والتحاور السياسي ثم إستخدام نظم المعلومات في العملية الانتخابية •

وهناك أسباب قد تؤدى إلى قصور تطبيق الحكومة الاليكترونية تابعه من الواقع الحالى وليس من الحكومة الإليكترونية كأداة مثل: التأخر في حل مشكلات الواقع الحقيقي وقانونية التبادل التجاري الاليكتروني والتأخر في توفير بيئة مناسبة كذلك قلة الموارد البشرية اللازمة لتنفيذ الحكومة الإليكترونية •

١- ٦ تجربة الحكومة الإليكترونية في جمهورية مصر العربية: الأسباب والمعوقات

كانت هناك أسباب واضحة للبدء في مشروعات الحكومة الإليكترونية مثل: سرعة الاستجابة لطلبات المنتفعين والعملاء والترويج للمشروعات الاستثمارية التنموية وتحسين أداء المنظمات الحكومية (لاحظ تشعب أسباب بدء هذه المشروعات) وحسب تأكيد وزارة الدولة للتنمية الإدارية أن عدد الشركات المصرية العاملة في مجال الحكومة الإليكترونية قد وصل إلى ١٥ شركة بالإضافة إلى ٥ شركات أجنبية .

أما المعوقات فبعضها فني وتكنولوجي والبعض الآخر خاص بإدارة الموارد البشرية. النوع الأول مثل ضعف البنية الأساسية في مجال الاتصالات والتقر المعلوماتى والمصرفي باللغات الأجنبية والتغير السريع في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات . أما معوقات إدارة الموارد البشرية فأسبابها عديدة مثل : ارتفاع نسبة الأمية وشكلية قياس وكفاءة تقييم الأداء وعدم العناية بتخطيط وتطوير عملية تنمية الموارد البشرية وتباعد الجامعات والمعاهد العليا وعدم تفاعلها مع مشكلات المجتمع وإهدار نظم التدريب أثناء العمل وقصور آلية التعليم وضعف مخصصات التدريب .

١-٧ خطوات الإعداد لتطبيق الحكومة الإليكترونية والخدمات المقدمة حالياً

قامت وزارة الدولة للتنمية الإدارية بعدة خطوات للإعداد لتطبيق تجربة الحكومة الإليكترونية مثل محاولة الالتزام ببرنامج شامل للتدريب والتعليم لأعداد الكوادر وتفعيل الشراكة مع المؤسسات الدولية المعلوماتية لتوفير دعم فني وتدريبي (هناك دراسة منشورة عن احتياجات المجتمع المصري من الكوادر المدربة فى هذا المجال مدعمة بقياسات رقمية لاباس بها).

وقد قامت الوزارة بوضع إطار للبنية التحتية لمشروع الحكومة الاليكترونية من خلال عدة أعمدة رئيسية (تكنولوجية – بشرية – قانونية – برمجية – تأمين) قد أنشأت عدة خدمات متاحة وبوابات متقدمة في عدة كيانات حكومية مثل طلب الحصول على قيد ميلاد – طلب بدل فاقد لبطاقة رقم قومي – خدمة مخالفات المركبات – سداد توفير التليفونات – تنسيق القبول بالجامعات – ... الخ (يمكن التعرف على هذه الخدمات بالرجوع إلى الموقع: (http: // www. Egypt.gov.eg)

٢- مشاكل التنمية الإدارية والإصلاح الإداري

الغرض من هذا الفصل هو عمل ملخص للمشاكل الظاهرة الخاصة بالتنمية الإدارية والإصلاح الإداري لكي يمكن مناقشة دور الحكومة الاليكترونية وتأثيرة على فعالية الحلول المتاحة ثم قياس هذا التأثير بتجريد متعمد حتى يمكن وضع الحكومة الإليكترونية كمشروع في مكانها الصحيح والبحث عن إمكانيات أخرى – قد تعتمد على تكنولوجيا المعلومات أو التشريعات أو إعادة الهيكلة أو اتخاذ قرارات جريئة ... الخ – وذلك لإيجاد حلول لمشاكل التنمية والإصلاح الإداري .

٢-١ التعريف بمشكلات التنمية الإدارية :

المتخصصون في الإدارة العامة يحددون مجموعة من العوامل المؤثرة على قطاع الإدارة ويقسمها بعضهم: عوامل قانونية وتشريعية وعوامل إقتصادية – وعوامل ثقافية واجتماعية ثم عوامل تكنولوجية .

وقد قدمت دراسات عديدة سردا واقعيا بمشكلات الجهاز الإداري من الناحية العلمية في شكل تصنيف رباعي لهذه المشكلات (مشكلات العاملين – مشكلات تنظيمية – مشكلات أماكن العمل – ومشكلات أخرى).

وعينه من مشكلات العاملين تظهر في: غموض محتوى بعض الوظائف تسكين العاملين في وظائف غير ملائمة – اختلال التوازن بين الحقوق والواجبات – تركيز سلطة إتخاذ القرار – إنخفاض الوعي بمفهوم الخدمة المدنية – تدنى مستوى الأجور – عدم جدية التدريب – سوء نظام الإختيار والتعيين .

وتتمثل المشكلات التنظيمية فيما يلي: تضخم الجهاز الحكومي – تداخل الأدوار – وصعوبة التنسيق – عدم الاستقرار – غياب الرؤية الشاملة – وجود إدارات وأقسام غير فعاله – جمود التنظيم الإداري ٠٠٠

ولا تحتاج المشكلات الخاصة بأماكن العمل إلى كثير من التعليق مثل: التكدس والصيانة، أما المشكلات الأخرى فتتمثل في – تضارب القوانين وتعارض اللوائح وغموضها وصعوبة تفسيرها وتخلفها وتقادمها – قصور نظم المستندات والنماذج الورقية – البيروقراطية وتعقيد الإجراءات ٠

٢-٢ مداخل الحلول لمشاكل التنمية الإدارية:

كانت هناك عديد من البحوث والمراجع ورسائل الدراسات العليا التي وضعت مقترحات متعددة ومتباينة لحل بعض أو كل مشاكل التنمية الإدارية في مصر والتي تم ذكر بعضها في الفصل الفرعي السابق (٢-١) ومن الممكن بلورة تصنيف لمجموعات تلك الحلول كالآتي: وسائل إصلاح إداري جزئي – وسائل أصلاح إداري شامل – إعادة الهندسة الإدارية – الجودة الشاملة الإدارية – المساءلة – النزاهة – الشفافية ٠

٢-٢-١ وسائل الإصلاح الإداري الجزئي:

ويعرف بأنه حل مجموعة مشكلات مصنفة (مشكلات التنظيم مثلا التي سبق تقديم بعضاً منها) ومعالجتها في قطاع واحد من قطاعات الدولة ثم قياس فعالية هذه الحلول على الوحدات الحكومية المكونة، لهذا القطاع ثم التطوير والتعديل إذا لزم الأمر وهكذا – من الملاحظ أن هذه الوسائل قد تستخدم مفهوم الحكومة الاليكترونية طبقا لمدى إتصال هذا القطاع بالمستفيدين ولكن من المؤكد أنّ هذّه الوسائل فى حاجة الى تكنولوجيا المعلومات والإتصالات ٠

٢-٢-٢ وسائل الإصلاح الإداري الشامل:

وهو يتضمن المعالجة الشاملة لكافة المشكلات والمعوقات التي تعترض أوجه النشاط الإداري وهو يحدث في الحالات التي تتطلب التغييرات السياسة العظمى أو مسايرة التغيرات في الإنجازات والمعارف العلمية والتكنولوجية أو تغيير كبير في دور الدولة مثل التحول إلى أقتصاديات السوق أو ظهور التكتلات الاقتصادية الدولية الضخمة ومن الملاحظ دون برهان أن مصر تعيش وتعاصر هذه العوامل التي تجمعت الآن أمامنا دون تعمد مفاجيء٠

وفى هذه الحالة يصبح المجتمع في حاجة إلى كل التقنيات شديدة الحداثة وليست تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات فقط وتصبح الحكومة الإليكترونية أحد الأدوات ضمن عشرات الأدوات التي يجب أن تعتمد عليها لتنفيذ وسائل الإصلاح الادارى الشامل ٠

وهناك عدة بحوث منشورة تناقش ميكانيزمات الإصلاح الإداري الشامل من الناحية العلمية رغم صعوبتها مثل : منح سلطات واسعة لكل رئيس وحدة حكومية للقيام بشمول الإصلاح الادارى – تشكيل لجان ذات سلطات للقيام بتنفيذ وسائل الإصلاح الادارى – استخدام أو انشاء أجهزة جديدة داخل الحكومة للقيام بهذه الوسائل (الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة أو جهاز جديد للإصلاح الادارى والوظيفي ۰۰۰)۰

٢-٢-٣ الثورة الإدارية:

الثورة الإدارية تتطلب التغيير الحاد والجذري واستخدام فلسفة ثورية ومرأة من متخذ القرار في إحداث تغييرات عنيفة مثل:إحداث تغييرات فى هياكل الوحدات الإدارية (انكماش – توسع –نقل تبعية –دمج – الغاء) وأحداث تغييرات ضرورية في المجالات التشريعية والقانونية وأحداث تغييرات جذرية في اجرءات وقواعد العمل وفى الموارد البشرية۰

وعند استخدام الثورة الإدارية لتنفيذ الإصلاح الإداري فسوف تكون الحكومة الاليكترونية نتيجة لا أداة وسوف تكون في حاجة لأنواع أخرى من برمجيات تكنولوجيا المعلومات لمحاكاة وضبط نتائج الثورة الإدارية الجانبية.

٢-٢-٤ مدخل إعادة التشكيل والهندسة الإدارية كوسيلة للإصلاح الإداري

إن أعادة الهندسة تعنى أعادة التفكير وإعادة التصميم الجذري للعمليات بهدف تحقيق تحسينات جوهرية فائقة وليست تدريجية في معايير الأداء الحاسمة في منظمات الأعمال الحكومية مثل التكلفة والجودة والخدمة السرعة ۰

وتوجد عدة مطبوعات ومنشورات تناقش مبادىء إعادة الهندسة الإدارية ومنها: إستخدام فرق العمليات – الدمج الوظيفي – تخصيص الأعمال إلى الوحدات الإدارية المناسبة – حرية إتخاذ القرارات – التحول إلى الوظيفة المركبة – التقليص في مستويات الرقابة والمراجعة – الجمع بين المركزية واللامركزية – تقليص عدد الإدارات – والتركيز على العلم – التركيز على النتائج في منح الأجور – التركيز على المقدرة في الترقية ۰

ويمكن التصريح بأن الحكومة الاليكترونية في هذه الحالة تكون غائبة كمفهوم تقنى وفني بعيدا تماماً عن المفهوم الإداري الفلسفي والمنطقي لمبادىء أعادة التشكيل والهندسة الإدارية ۰

٢-٢-٥ مدخل الجودة الشاملة كوسيلة للإصلاح الإداري

عديد من البحوث والمقالات قدمت مدخل الجودة الشاملة كوسيلة للإصلاح الإداري في الأجهزة الحكومية ويرى الباحثون في مجال الإدارة أن هناك متطلبات لتطبيق مفهوم الجودة الشاملة تتمثل في: التدرج في التطبيق – مراعاة الفروق بين أداء القطاع الحكومي والقطاع الخاص – إنشاء وحدات تنظيمية جديدة – التركيز على المستفيد وتعميق مشاركته في إدارة المنظمة – دعم وتأييد الإدارة العليا – تهيئة المنظمة لتناسب النظام الجديد – مشاركة العاملين فى وضع المعايير – وجود نظام جديد لقياس الأداء – تشجيع روح الفريق ۰

يجب ملاحظة أن علاقة الحكومة الاليكترونية بالجودة الشاملة كوسيلة للإصلاح الإداري يستحق القياس والمعايرة عن طريق استخدام أدوات تحليلية وإحصائية ومحاكاة من خلال مشروعات لها سياق واضح ٠

٢-٢-٦ المساءلة والنزاهة والشفافية كمدخل للإصلاح الإداري:

تعرف الشفافية في كثير من البحوث بأنها حق كل مواطن في الوصول إلى المعلومات ومعرفة آليات في إتخاذ القرار وهو مطلب ضروري لوضع معايير أخلاقية وميثاق عمل مؤسس للكشف عن نواحي الفساد (تم إنشاء منظمات عالية لهذا الغرض !) ٠ ويرى الباحثون أن هناك أساليب لتحسين الشفافية داخل المجتمعات مثل : تقوية النظام القانوني – وتكوين لجان للنزاهة – وإنشاء وكالات لمحاربة الفساد وغرس القيم الدينية وتأييد ودعم المجتمع وتهيئة بيئة عمل صحيحة ٠

ويرى الباحثون أن مضمون المسائلة هو حساب الفرد على عمله أمام آخرين طبقا لمعايير موضوعه مسبقا ٠ المسائلة لها أبعاد مثل: إتباع اللوائح والقوانين – الفعالية في الأداء – البرامج- كلما زادت المسائلة قل الفساد ٠

أما عامل النزاهة في تطبيق الإصلاح الإداري فيأتي من: وجود حكومة فعالة – التكامل بين الحكومة والقطاع الخاص – المراجعة الدورية للتشريعات – تقرير دور الإدارة العليا فى محاربة الفساد – سيادة القانون – إتباع اللامركزية – السماح بمسائلة القيادات العليا – كذلك نقرر أن الوقاية من الفساد أهم من علاجة ٠

أن الأبعاد الأخلاقية للمسائلة والنزاهة والشفافية – كذلك الأبعاد التربوية لتنفيذ تلك الوسائل كمدخل للإصلاح الادارى قد تدفع بمفهوم الحكومة الاليكترونية بعيدا فى جدول أولويات التنفيذ.

٢-٣ تقييم أمكانيات التنفيذ

نرى أن جزءا كثيرا من اتجاهات الحلول لمشاكل التنمية الإدارية والإصلاح الإداري يعتمد على العنصر البشرى كذلك تعتمد على تعديل الثقافة التنظيمية والقيم والاتجاهات نحو منظومة تعزز الأداء وتحترم العمل وتؤمن بمزيد من النزاهة والشفافية وتحارب الفساد ٠

وتأتى الحكومة الاليكترونية كوسيلة صماء سنقدم قياساً لقدرتها ودورها على المساهمة فى تنفيذ كل مدخل للإصلاح الإداري الذي تم شرحه في هذا الفصل الفرعي ٠

٣- قياس فعالية ودور الحكومة الاليكترونية في تنفيذ مدخل الإصلاح الادارى والتنمية ٠

أن تطبيق مفاهيم الحكومة الاليكترونية يعنى بالدرجة الأولى استخدام التقنية الحديثة المتاحة للمساعدة والمساهمة في تطوير بعض العمليات الإدارية ذات البعد المحدد ولكنها بكل تأكيد محدودة الأمكانات فى إستخدام وسائل إصلاح إداري نحن في حاجة ماسه إليه دون برهان.

ولكي تختم هذا البحث خاتمه موضوعية لقياس فعالية دور الحكومة الاليكترونية فقد تم وضع مقياس (معيار موحد) لتحديد تأثير دور هذا المفهوم بالنسبة لكل مدخل من مداخل حلول الإصلاح الادارى – هــذا المقياس له هذه القيم٠

جدول (١) قيم معيار تأثير الحكومة الاليكترونية على مداخل الإصلاح

قيمة المقياس	المعنى	النسبة المئوية
١	غير مؤثر	اقل من ١٠%
٢	تأثير ضعيف وغير مميز	١٠% – ١٥%
٣	تأثير غير واضح	١٥% – ٣٠%
٤	مؤثر	٣٠% – ٥٠%
٥	مؤثر جدا ولايمكن التنفيذ بدونه	أكثر من ٥٠%

– باستقراء رأى مجوعه من خبراء نظم المعلومات وباعتراف مجموعه مــن متخصــص الحكومــة الاليكترونية الموضوعين تم بناء الجدول التالي:–

م	مدخل الإصلاح الإداري	تأثير الحكومة الاليكترونية في تنفيذ المداخل				
		١	٢	٣	٤	٥
١	وسائل الإصلاح الادارى الجزئي				*	
٢	وسائل الإصلاح الادارى الشامل			*		
٣	القدرة الإدارية		*			
٤	اعادةالهندسةالتش		*			
٥	الجودة الشاملة		*			
٦	المسائلة والنزاهة والشفافية	*				

جدول رقم (٢) قياس دور الحكومة الإليكترونية فى تنفيذ الإصلاح الإدارى

ويتضح من الجدول السابق أن الحكومة الإليكترونية قد تصلح للمساعدة عند تطبيق نمــوذج إصــلاح إداري جزئي في قطاع واحد وتنفيذ قائمة محددة من الوظائف المطورة ولكن في العموم فإن تأثيرهــا فــي باقي العوامل يتضح بأنه ضعيف وغير مميز وهذا يؤدى إلى حقيقة أن الحكومة الاليكترونية ليســت هــي الإصلاح الادارى ولكنها وسيلة تقنية مفيدة يجب أن نأخذ دورها في الاعتبار مع إعداد كبيــرة جــدا مــن الأدوات التي يجب أن تستخدم حتى نصل إلى النتائج المرجوة من الإصلاح الإداري ٠

المراجــــع

– إبراهيم حميدي ، ملف الإصلاح بين التجربتين الماليزية والصينية والعلاقة بين البعدين السياسي والإقتصادى ، جريدة الحياة ، ٢٠٠٤/٨/٥ .

– أحمد مصطفى ، العقول والنفوس أولا فى التجربة اليابانية ، الأهرام ، ٢٠٠٣/٦/١٣ .

– زين عبد الهادي ، خطوات عملية لتركيز الحكومة الإلكترونية في العالم العربي ، الاتحاد العربي للمعلومات والمكتبات

– عادل عبد الصادق ، مصر ومجتمع المعلومات هل يمكن تكرار التجربة الهندية ، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام ، ٢٠٠٤/٧/١٨

– عباس بدران ، الحكومة الالكترونية من الإستراتيجية إلى التطبيق ، المؤسسة العربية للدراسات والنشر ، بيروت ، ٢٠٠٤

– محمد شريف توفيق ، تشخيص أهم المشاكل الناجمة عن التجارة الالكترونية على المستوى القومي، وسبل حلها .

– محمود عنبر ، الحكومة الالكترونية للمناطق المحرومة التجربة البريطانية ، مجلة أبيض وأسود ، ٢٠٠٤/ ٢/١٦

– عفاف محمد الباز – رسالة دكتوراه – الإصلاح الإداري كوظيفة إستشارية فى التنظيم الحكومي المعاصرة – جامعة القاهرة – كلية الإقتصاد والعلوم السياسية ، ١٩٩٥ ص ١٦

– د. يوسف خلوصى – الإصلاح الإداري فى الدول النامية – مؤتمر ساسكى ١٩٧١ – إصدار المنظمة العربية للتنمية الإدارية – القاهرة ٧٨ – وثيقة رقم ١٤١ .

– د. على الباز – إصدار الإدارة العامة – الإسكندرية – دار الجامعات العربية – مطبعة الإشباع الفنية ١٩٩٠ – ص ١٣١ .

– د. حرفوش – تاريخ الفكر الإداري – ١٩٩٧ – مكتبة زهراء الشرق – ص ١٠٢ .

– الإصلاح الادارى كوظيفة استشارية – مرجع سابق – ص ٢٥ .

– د. أحمد رشيد – نظرية الإدارة العامة – القاهرة – دار المعارف – ١٩٨١ – ص ١٩٢.

– د. ياسر العدوان – نماذج مفاهيم الإصلاح الإداري في الوطن العربي ص ٧٨٨ من كتاب د. ناصر الضائع – الإدارة العامة والإصلاح الإداري بين الواقع والطموح – عمان – الأردن – ١٩٨٦ .

– د. ابراشاركاتسكى – الإدارة العامة – ترجمة د. محمود عادل ومختار الهوارى – القاهرة – مؤسسة سجل العرب ١٩٨٩ ص ٨٥ .

- د٠ آمال مصطفى الحمامى - الإصلاح الإداري فى البلدان النامية ومعوقاتـــه - مجلـــة التنميـــة الإداريـــة - القاهرة - العدد ٤٣ - ١٩٨٩ - ص٦٢.

- د٠ عبد الكريم درويش - د٠ ليلى تكلا - أصول الإدارة العامه - القـــاهرة - مكتبـــة الانجلـــو المصـــرية - المطبعة الفنية الحديثة - ١٩٨٦ - ص ٥٢ ٠

- التطوير الإداري في البلدان النامية - مدخل موقفي متكامل لنظرية الإدارة السياسية - تقرير إجتماع الخبـــراء الذي عقدته دائرة التعاون الفني للتنمية بالأمم المتحدة في بروكسل ببلجيكا عام ٨٩ - عمان - الأردن - ص ٤٧ ٠

- الإصلاح الإداري في مصر - منشورات وزارة الدولة للتنمية الإدارية عن الفترة من ١٩٩٨ إلـــى ٢٠٠١ ٠

- تقرير البنك الدولي للإنشاء والتعمير - الدولة في عالم متغير لعام ١٩٩٧ ، مترجم الى العربية مـــن قبل مركز الأهرام للترجمة والنشر بالقاهرة ص ٣-٤ ٠



أكاديمية السادات للعلوم الإدارية

اليوبيل الذهبي

١٩٥٤ - ٢٠٠٤

مركز البحوث والمعلومات

المؤتمر العلمي السنوي التاسع

آفاق التنمية والإصلاح الإداري فى الألفية الثالثة ودور أكاديمية السادات للعلوم الإدارية

ديسمبر ٢٠٠٤

بحث بعنوان

التقرير السنوي للحكومة الإلكترونية في العالم العربي

إعداد

أ.د. زين الدين محمد عبد الهادي

تقديم ومراجعة

أ.د. محمد بن إبراهيم التويجرى

مقدمة :

إيماناً من المنظمة العربية للتنمية الإدارية بأهمية دعم وتطوير المؤسسات الحكومية في العالم العربي وبالتالي تطوير أداء العمل بها، قد كان لزاماً عليها أن تتحمل مسئولياتها في سبيل تقديم أحد الوجوه المشرقة لهذه التطورات، ألا وهو التقدم الذي أحرزته المؤسسات العربية في مجال الحكومة الإلكترونية e-gov.

يعرض هذا التقرير الذي سيصدر سنوياً عن المنظمة العربية للتنمية الإدارية وبشكل منتظم، مجموعة من المؤشرات التي تبين التطور في مجال الحكومة الإلكترونية العربية.

لقد راعينا الاعتماد على مجموعة مكونة من ستة عناصر تستخدم في القياس الكمي لمواقع الحكومات الإلكترونية على مستوى العالم، وقد ارتكز التقرير في تقييمه لمواقع الحكومات الإلكترونية على القياس الكمي دون القياس النوعي، وهو ما سنقدمه في العام المقبل بأذن الله في مؤتمرنا السنوي القادم والذي سيعقد تحت عنوان " الحكومة الإلكترونية والحكومة عبر الهاتف المحمول M-Gov & e-Gov في العالم العربي في ٢٠٠٥ .

ستقوم المنظمة بنشر هذا التقرير علي شبكة الإنترنت، كما سيتم نشره في طبعة محدودة ليتم توزيعها على المسئولين في العالم العربي عن تطوير مواقع الخدمات الحكومية للحصول على آرائهم وأيضاً لتزويدنا بالمواقع التي ربما نكون قد أغفلناها في التقرير.

لقد عملت المنظمة علي مدار عامين لتجميع بيانات هذا التقرير من خلال التعامل مباشرة مع هذه المواقع وإعداد قاعدة بيانات خاصة بها.

إننا نأمل أن نكون قد قدمنا رؤيتنا كمنظمة إقليمية هذا العام، خاصة في ظل ضعف وتحيز البيانات التي وجدناها لدى مؤسسات دولية أشارت إلى موقف الحكومات الإلكترونية العربية، وهو ما رأينا أنه لا يعكس الصورة الحقيقية لمدى التقدم الذي أحرزه العرب في هذا الاتجاه، وهو واحد من أدوار المنظمة في عرض الموقف العربي بصورة أكثر جدية وبشكل علمي.

والله الموفق والمستعان،،،

المدير العام للمنظمة العربية للتنمية الإدارية

أ.د محمد بن إبراهيم التويجري

التقرير السنوي
للحكومة الإلكترونية في العالم العربي
٢٠٠٤

ملخص :

يهدف هذا التقرير إلى عرض أهم المفاهيم والتعريفات المتعلقة بالحكومات الإلكترونية ، إضافة إلى الأهداف التي تقع خلف بناء مثل هذه ا لنماذج، وكذلك تقديم تصنيف شبه شامل لأنواع الحكومات الإلكترونية ومساهمتها فى الخدمات التي تقدمها للمواطنين، ويركز التقرير في نصفه الأول على الحكومات الإلكترونية فى العالم، وأهم الدول التي حصلت على مراكز متقدمة فى العالم بناء على المؤشر الذي وضعته الأمم المتحدة بالتعاون مع الجمعية الأمريكية للإدارة ومجموعة من المؤسسات الأخرى، يعقب ذلك مسح ميداني إحصائي لمواقع الحكومة الإلكترونية فى العالم العربى والذي تم فى المنظمة العربية للتنمية الإدارية، وأهم نتائج هذا المسح مع النتائج والتوصيات المتعلقة بمستقبل الحكومة الإلكترونية.

مقدمة :

لا شك أن النصف الثاني من التسعينيات قد شهد انفجارًا في حاضر شبكة الإنترنت على المستوى العالمي، هذا الانفجار الذي سيؤثر فى مستقبلها أيضا فقد ارتفع عدد مستخدمي الشبكة من ٩٥ مليونًا عام ١٩٩٨ إلى ٣٥٠ مليونًا عام ٢٠٠٣ . وما استتبعه ذلك من مبادرات على المستوى العالمي والإقليمي والدولي بهدف بناء نماذج للحكومات الإلكترونية ، كل ذلك ترك آثارًا واسعة المدى على مضمون وأشكال تقديم الخدمة، أو تبسيط إجراء الخدمة، أو القوانين التى تحكم تقديم الخدمات أو سرعة تقديم الخدمة، ناهيك عن التوفير في العمالة والوقت اللازمين لأداء هذه الخدمات، مما اعتبر معه أن هذه النماذج في الحكومة وهذا التطور فى شكل ومستوى تقديم الخدمات إلكترونيا من أهم الأنشطة التي يمكن أن تقوم بها الدول على شبكة الإنترنت.

المنهج المتبع فى التقرير :

يعتمد التقرير على المنهج المقارن للتعرف على موقف الحكومات الإلكترونية فى العالم الغربي، وعلى المنهج المسحى للتعرف على واقع الحكومات الإلكترونية العربية على شبكة الإنترنت.

مصطلحات التقرير :

١- البيئة الأساسية لتكنولوجيا المعلومات : IT Infrastructure توافر كل أدوات ووسائل الاتصال والبرمجيات والأجهزة والموارد البشرية التي تمكن من بناء مشروعات الحكومة الإلكترونية .

٢- النص الفائق : Hype Text وهي اللغة التي تمكن من كتابة صفحات الشبكة العنكبوتية وتمكن من التجول بين الصفحات .

٣- الوصلات الإلكترونية : Links واحدة من مميزات النص الفائق Hyper Text والتي تمكن المستخدمين من الانتقال بين فقرات صفحة واحدة أو بين صفحات متعددة داخل الموقع أو خارجه .

٤- محركات البحث Search Engines : نوع من قواعد البيانات التي تمكن المستخدمين من البحث داخل الموقع أو خارجة باستخدام لغة سهلة أو باستخدام عناصر البحث الجبري مثل و and، أو or، إلا norأو أي أسلوب آخر وأيضا تقوم ببناء فهرس لكل محتويات الموقع يمكن البحث فيه سواء للمصطلحات الواردة به أو أسماء الأعلام

٥- المواقع الإلكترونية أو الصفحات الإلكترونية أو المواقع العنكبوتية: Web sites وكلها تعني تلك الصفحات المكتوبة بلغة تمكن من قرائتها على شبكة الإنترنت بسهولة ويسر كما يمكن التجول فيها .

٦- لغة Html :أو لغة صياغة النص الفائق Hypertext Marking up Language وهذه اللغة لها إصدارات متعددة قدمتها شركات عدة لكنها تعتبر الابن الشرعي للغة النص الفائق .

تعريف الحكومة الإلكترونية :

من أهم التعريفات المتعلقة بمفهوم الحكومة الإلكترونـــــية يأتي تعريف البنك الدولي The world Bank الذي يكاد يقدم مفهوما شاملا للحكومة الإلكترونية:

الحكومة الإلكترونية E-Government هي عملية استخدام المؤسسات الحكومية لتكنولوجيا المعلومات (مثل شبكات المعلومات العريضة، وشبكة الإنترنت، وأساليب الاتصال عبر الهاتف المحمول) والتي لديها القدرة على تغيير وتحويل العلاقات مع المواطنين ورجال الأعمال ومختلف المؤسسات الحكومية. وهذه التكنولوجيا يمكنها أن تخدم عددا كبيرا من الأهداف مثل: تقديم خدمات أفضل للمواطنين، تحسين التعامل والتفاعل مع رجال الأعمال ومجتمع الصناعة، وتمكين المواطنين من الوصول للمعلومات مما يوفر مزيداً من الشفافية، أو إدارة أكثر كفاءة للمؤسسات الحكومية، كما أن نتائج هذه التطبيقات يمكن أن تؤدي إلى تحجيم الفساد، وزيادة الشفافية، وتعظيم العائد ككل أو تخفيض النفقات وزيادة قناعة المواطن بدور المؤسسة الحكومية في حياته(١).

إن هذا التعريف الصادر عن منظمة دولية ربما يحتوى أهداف الحكومة الإلكترونية نفسها، كما يمكن أيضًا الإشارة إلى تعريف الحكومة البريطانية للحكومة الإلكترونية حيث تقول:

الحكومة الإلكترونية هي قيام المؤسسات الحكومية المحلية بتقديم خدمات عبر أدوات ووسائل إلكترونية وتحتوى هذه الوسائل الإلكترونية على خطوط اتصال هاتف أو فاكس ، أو الإنترنت سواء تم استخدامها من خلال حاسب شخصي أو تليفزيون رقمي أو هاتف أو أي أداة أخرى). إن الوصول الإلكتروني يمكن أن يكون مباشرًا أو عبر مراكز خدمة أو يمكن أن تقدم الخدمة إلى جمهور المواطنين الذين يفضلون القيام بأعمالهم بشكل مباشر أو عبر الهاتف(٢).

وهناك العديد من التعريفات التي ساقها الخبراء في المجال ولكن يمكن الإشارة إلى أن تعريف الحكومة الإلكترونية يرتبط دائما بوجود بنيه أساسية من تكنولوجيا المعلومات ويمكن وصول كل أو أغلب المواطنين إليها للحصول على خدمة حكومية، وتطور الأمر إلى أن تقدم هذه الخدمات أيضًا إلى قطاع رجال الأعمال وأيضا في ظل التحولات نحو الخصخصة ، والتي أصبحت فيها بعض المؤسسات التي تم خصخصتها تقدم خدمات أيضًا للمواطنين عبر وسائل الاتصال المتاحة.

في بعض الدول تصل التوقعات إلى أن الإنفاق على بناء مراكز لتقديم خدمة الحكومة الإلكترونية سوف يصل إلى مبلغ 6.2 بليون دولار عام ٢٠٠٢ كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية على سبيل المثال من

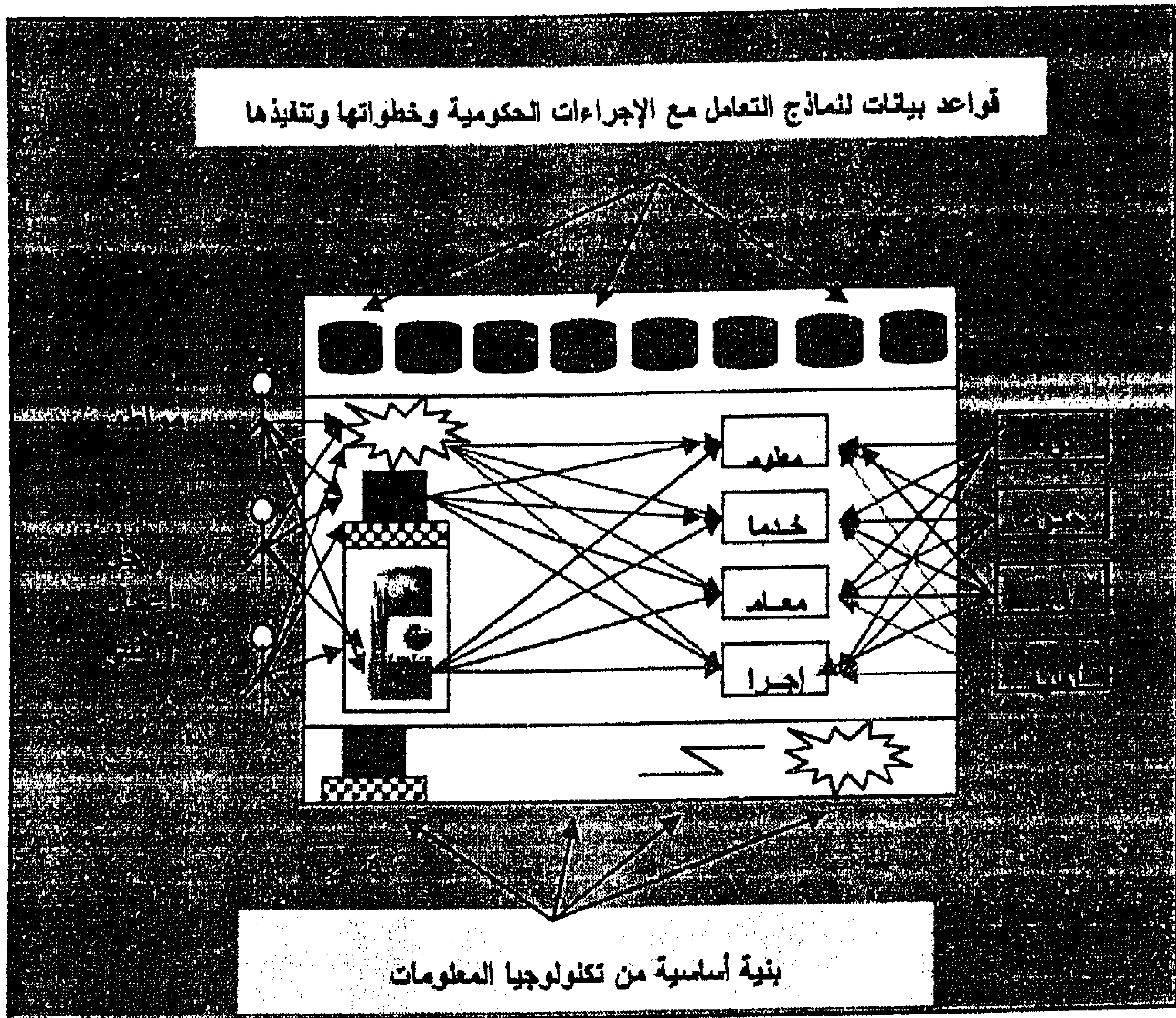
---

(1) E* Government. The world Bank Group in: www1. world Bank. Org/publicsector/egov/definition.htm

(2) Definitions of E-government on the web . www.google.com.

واقع 1.5 بليون دولار تم إنفاقهم عام ٢٠٠٠ . بينما استثمرت المملكة المتحدة مبلغ ٤ بليون دولار في بناء نماذج للحكومة الإلكترونية في مختلف المؤسسات وسوف تستخدم كل هذه النماذج في دول الاتحاد الأوروبي[1].

ناهيك عن أن الإنفاق على مثل هذه المشروعات أصبح يجد تأييدًا كبيرًا لدى الدوائر السياسية في أغلب دول العالم للتغلب على مشكلات البيروقراطية والمركزية وتأخر الخدمات وطوابير الانتظار.



شكل (١) مكونات الحكومة الإلكترونية

(1) Investment in e- Government IT continues to grow in Western Europe say IDC. 18-1`0-2004. on the intemrt: www.publictechnology.net

أهداف بناء الحكومة الإلكترونية:

لعل تعريف البنك الدولي أوضح بشكل لا يقبل الجدل الأهداف التي تسعى الدول من ورائها إلى بناء الحكومات الإلكترونية ، وبشكل عام فقد ركزت كل التعريفات على أن الهدف الرئيسي هو تقديم الخدمات للمواطنين في ظل وجود بنية أساسية متطورة من تكنولوجيا المعلومات، كما يجب أن يتم تقديم هذه الخدمات بشكل قياسي ومستمر.

إن هدف أي مؤسسة حكومية هو تقديم الخدمات للمواطنين، مما يعود بنا إلى السؤال هل الحكومة الإلكترونية هي نوع جديد من المؤسسات الحكومية غير التقليدية أم هي استمرار لحركة تطور المؤسسة الحكومية على مستوى العالم؟

الحقيقة ، أن الهدف الرئيسي للحكومة الإلكترونية هو تقديم الخدمات للمواطنين في شكل قياسي (أسرع) أدق/أفضل/أقل وقتًا) مع ضمان استمراريته وتطويره، إن ارتباط هذه المعايير بتقديم الخدمة، يدفع المسئولين الحكوميين إلى البحث دائمًا عن طرق تحسين الخدمة، وكذلك بيان مدى الشفافية ، ومدى إدارة المعلومات بشكل كفء داخل المؤسسات الحكومية، وكيف يمكن تبسيط الإجراءات بالشكل التي يمكن معها تقديمها إلكترونيا.

بصفة عامة يمكن القول بأن أهداف بناء الحكومات الإلكترونية هي:

١- تقديم الخدمات الحكومية لمجتمع المواطنين ومجتمع رجال الأعمال بكافة أشكالها وبمستويات قياسية عالية الجودة والدقة.

٢- تبسيط الإجراءات في المؤسسات الحكومية بشكل يسمح بتقديمها إلكترونيًا.

٣- شفافية المعلومات وعرضها أمام المواطنين بحيث يمكن التعرف باستمرار على الاتجاهات الحكومية سواء في مجال تقديم الخدمات الحكومية أو في الأخبار الحكومية المتعلقة بخدمات المواطنين.

٤- تحسين الأداء في مرافق الخدمات الحكومية بشكل عام .

٥- الوصول بالخدمات الحكومية إلى أقصى المواقع الجغرافية داخل الدولة.

إن تحقيق هذه النتائج وفقًا لتعريف البنك الدولي سوف يؤدي إلى مجموعة من النتائج على المستوى الاجتماعي والاقتصادي، فعلي المستوى الاجتماعي سوف تصبح فرصة الفساد corruption أقل، ولن تكون هناك أدنى فرصة ولو بمستويات ضئيلة لرشوة وغيرها من الظواهر الاجتماعية السلبية، كما سيؤدي أيضًا إلى ارتفاع قناعة المواطن بدور المؤسسة الحكومية في المجتمع، وأيضا إلى تحجيم ما يعرف بمركزية الخدمات.

أنواع الحكومات الإلكترونية:

هناك تصنيفان أو تقسيمان شائعان لأنواع الحكومات الإلكترونية،

١) تصنيف الحكومة على أساس مدى تفاعل المواطن مع خدماتها على الإنترنت، أو ما يعرف بالتصنيف التفاعلي ، Interactivity حيث يعتمد التقسيم هنا على مدى التفاعلية في أداء الخدمة، بمعني هل يقدم الموقع site مجرد بيانات عن إجراءات الخدمة، أم أنه يقدم نماذج تقديم الخدمة، أم أنه يقدم الخدمة بالكامل.

٢) التصنيف على أساس الخدمة من / إلى ، from who to who حيث يعتمد التقسيم هنا على نوع الخدمة التي يقدمها الموقع وبالتحديد لمن، وهناك أربع أنواع من الخدمات لمستفيدين محددين كالتالي:

١- ح إلى م من الحكومة للمواطن G2C Government to citizen

٢- ح إلى ع من الحكومة لمديري الأعمال G2B Gov. to Business

٣- ح إلى ظ من الحكومة إلى الموظفين G2E Gov. to Employee

٤- ح إلى ح من حكومة إلى حكومة G2G Gov. to Gov.

أيضًا يمكن إضافة نوعان آخران يتعلقان بإدارة الأعمال هما :

٥- أ إلى أ من أعمال إلى أعمال B 2 B Business to Business

٦- أ إلى م من أعمال إلى مستهلك B 2 C Business Customer

بمعني تقديم الخدمات من الحكومة إلى أربع منتفعين من هذه الخدمات وهم المواطنين ورجال الأعمال والموظفون والمؤسسات الحكومية نفسها، ثم الخدمات الموجهة من قبل القطاع الخاص إلى القطاع الخاص أو إلى المستهلكين من المواطنين وغيرهم.

تأثير الحكومة الإلكترونية على الإدارة العامة:

من المفهوم ضمنا أن الحكومة الإلكترونية تعمل على عدم مركزية الإدارة، مما يعني تحولات في شكل وتركيب وبنية المؤسسات المسئولة عن الخدمة المدنية ، فضلا عن ظهور قضايا أخرى مثل:

١- ما هي أنواع المصادر المناسبة للتطبيق في مجال الخدمة المدنية.

٢- التوزيع الجغرافي للخدمات الإلكترونية.

٣- توفيق قوانين الخدمة المدنية مع المسئولين عن تكنولوجيا المعلومات.

٤- الفجوة التكنولوجية بين قطاع الخدمة المدنية والقطاع الخاص.

٥- حماية الخصوصية الشخصية.

٦- قضايا حماية الملكية الفكرية.

٧- القضايا التنظيمية.

٨- الشفافية.

٩- تطوير سياسات تنظيمية جديدة.

إن هذه القضايا وغيرها مطروحة للنقاش حاليا فى الأوساط العلمية الأكاديمية والحكومية.

الحكومة الإلكترونية في العالم:

ما هو الموقف إذًا في العالم في ظل هذا الاستعراض حول الحكومة الإلكترونية ؟

أصدرت الأمم المتحدة بالتعاون مع الجمعية الأمريكية للإدارة العامة ASPA تقريرًا في نهاية عام ٢٠٠١ أوضحتا به مؤشرات ترتيب الدول على مستوى العالم في مجال تطبيق الحكومة الإلكترونية. ويمكننا ملاحظة أن الولايات المتحدة قد أتت في المرتبة الأولى تعقبها استراليا ويبين الجدول التالي الترتيب العالمي لهذه الدول.

جدول (١) رواد الحكومة الإلكترونية على مستوى العالم

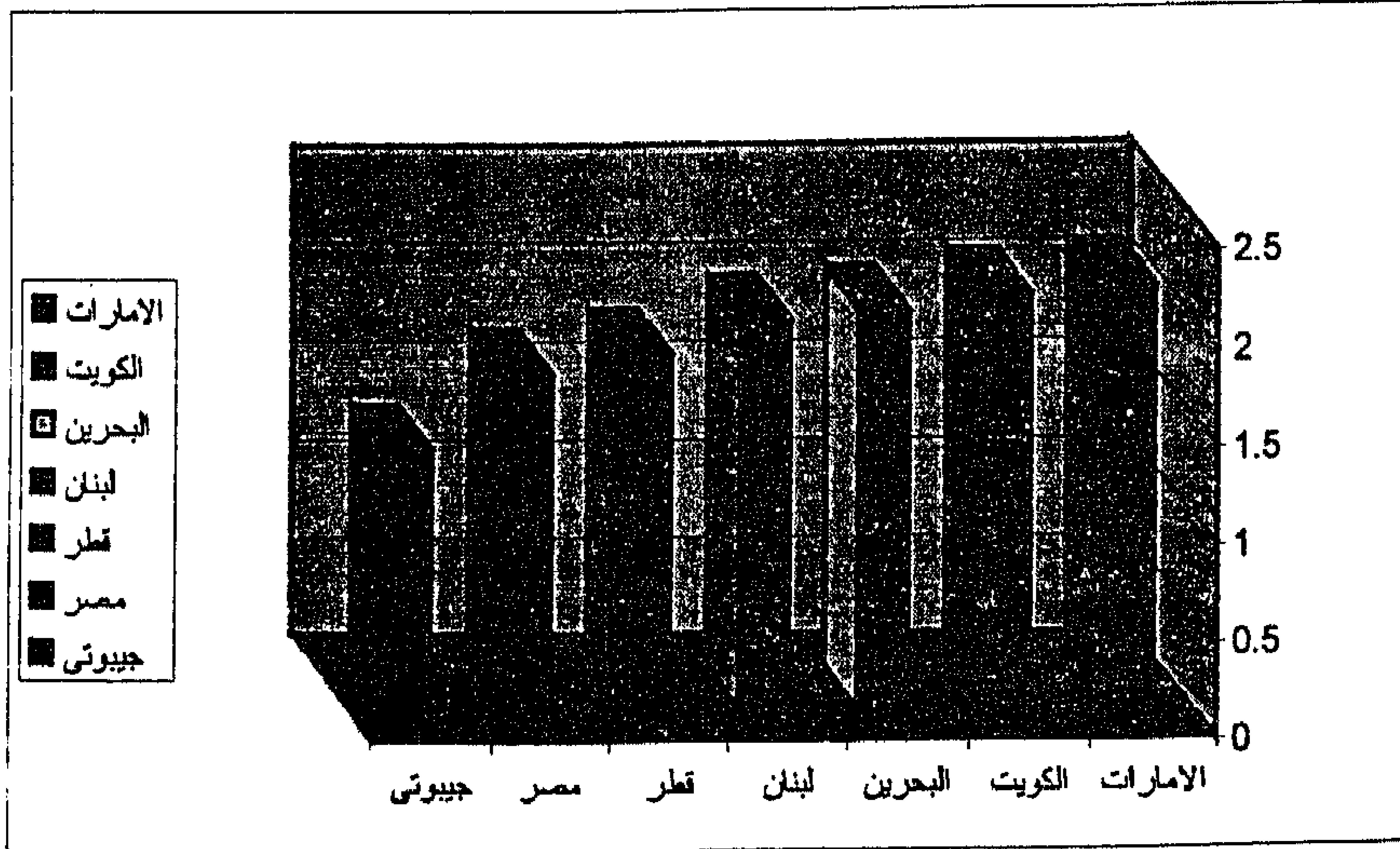
الدولة	المؤشر
الولايات المتحدة الأمريكية	٣,١١
استراليا	٢,٦٠
نيوزيلندا	٢,٥٩
سنغافورة	٢,٥٥
النرويج	٢,٥٥
كندا	٢,٥٢
المملكة المتحدة	٢,٥٢
هولندا	٢,٥١
الدانمارك	٢,٤٧
ألمانيا	٢,٤٦

لقد اعتمد المؤشر على العديد من العناصر الكمية التي يمكن قياسها مثل قدرة السكان في كل أنحاء الدولة على الوصول إلى المعلومات إلكترونيًا . كما أن المؤشر عكس إلى حد كبير الترتيب الاقتصادي العالمى للدول

، وعلى ذلك خرج التقرير بنتيجة مؤداها أن هناك علاقة كبيرة بين التطور الاقتصادي وفاعلية الحكومات الإلكترونية. ووفقا لنفس المؤشر يعرض جدول (٢) ترتيب الدول العربية.

جدول (٢) الدول العربية وترتيبها وفقًا لمؤشرات الأمم المتحدة

الدولة	المؤشر	ملاحظات
١- الإمارات	٢,١٧	قائمة أعلى الدول
٢- الكويت	٢,١٢	"
٣- البحرين	٢,٠٤	"
٤- لبنان	٢,٠٠	قائمة الدول المتوسطة
٥- قطر	١,٨٣	"
٦- مصر	١,٧٣	"
٧- جيبوتي	١,٣٥	"



شكل (٢) الدول العربية وترتيبها وفقًا لمؤشرات الأمم المتحدة

ومن الملاحظ أن الإمارات قد أتت في المرتبة الأولى تليها الكويت والبحرين ثم لبنان ثم قطر ومصر، والغريب أن جيبوتي ظهرت في القائمة في الوقت الذي خلت فيه القائمة من دول لها ثقلها في مجال الحكومة

الإلكترونية فى العالم العربى مثل المملكة المغربية والمملكة العربية السعودية.

بصفة عامة خرج التقرير بمجموعة من التوصيات، يمكن التوقف أمام ما يتعلق منها بالإدارة ، فقد لاحظ التقرير ما يلي:

١- نقص التنسيق بين المنظمات الحكومية فيما يتعلق بعمليات بناء الحكومة الإلكترونية.

٢- أن المسئولين عن بناء مشروعات الحكومة الإلكترونية ليس لهم مكان محدد في الهياكل التنظيمية للمؤسسات.

٣- أن مشروعات الحكومة الإلكترونية تتوقف على الأولوية الممنوحة لها في الخطاب السياسي.

٤- أن هناك فجوة رقمية بين المؤسسات المسئولة عن الإدارة العامة.

تحليل موقف الدول العربية من مشروعات الحكومة الإلكترونية:

قامت المنظمة العربية للتنمية الإدارية بإعداد قاعدة بيانات عن مواقع الحكومات الإلكترونية على الإنترنت.

وقد حاولت المنظمة إجراء المسح الإحصائي لكل هذه المواقع باستخدام العديد من الأساليب مثل:

١- البحث عن طريق محركات البحث.

٢- البحث عن طريق أدلة البحث.

٣- المواقع التي تقدمها للمنظمة مندوبيات الدول العربية بالقاهرة.

٤- الإعلانات عن مواقع عربية.

٥- أدلة المواقع المنشورة في الدوريات والصحف العربية.

ولايمكن الإدعاء بأن هذه القائمة بالمواقع تمثل كل المواقع العربية على شبكة الإنترنت، ولكنها تمثل كل ما أمكن التوصل إليه خلال الفترة من نوفمبر ٢٠٠٣وحتى أغسطس ٢٠٠٤،حيث كان عدد المواقع فى نوفمبر ٢٠٠٣ لا يتجاوز ٧٩٨ موقعا وارتفع إلى ١٢٤٢ موقعا عند إعداد هذا التقرير، ويعد هذا التقدير أفضل تقدير وصلت إليه مواقع الحكومات العربية على الإنترنت خلال السنوات الأربع الماضية، وهو مايمكن أن يعد مؤشرا سنويا للحكومات الإلكترونية العربية على شبكة الإنترنت.

وبين الجدول التالي توزيع المواقع الحكومية وغير الحكومية على الدول العربية عام ٢٠٠٤.

جدول (٣) إجمالي المواقع التي تقدم خدمات حكومية موزعا على المؤسسات الرسمية والحكومية الأخرى

الدوله	2003						2004					
	وزارات ودواوين الحكم		مؤسسات حكومية أخرى		الإجمالي		وزارات ودواوين الحكم		مؤسسات حكومية أخرى		الإجمالي	
	ع	%	ع	%	ع	%	ع	%	ع	%	ع	%
[illegible]	27	12.39	67	11.69	94	11.88	163	16.77	27	10.80	190	15.30
[illegible]	15	6.88	78	13.61	93	11.76	127	13.07	18	7.20	145	11.67
[illegible]	20	9.17	97	16.93	117	14.79	97	9.98	20	8.00	135	10.87
[illegible]	19	8.72	33	5.76	52	6.57	107	11.01	20	8.00	129	10.39
[illegible]	24	11.01	69	12.04	93	11.76	75	7.72	27	10.80	102	8.21
[illegible]	12	5.50	10	1.75	22	2.78	63	6.48	20	8.00	83	6.68
[illegible]	18	8.26	34	5.93	52	6.57	46	4.73	19	7.60	65	5.23
[illegible]	6	2.75	25	4.36	31	3.92	45	4.63	11	4.40	56	4.51
[illegible]	5	2.29	42	7.33	47	5.94	50	5.14	6	2.40	56	4.51
[illegible]	16	7.34	26	4.54	42	5.31	33	3.40	16	6.40	49	3.95
[illegible]	15	6.88	24	4.19	39	4.93	26	2.67	15	6.00	41	3.30
[illegible]	0	0.00	1	0.17	1	0.13	38	3.91	0	0.00	38	3.06
[illegible]	10	4.59	20	3.49	30	3.79	27	2.78	10	4.00	37	2.98
[illegible]	13	5.96	12	2.09	25	3.16	17	1.75	13	5.20	30	2.42
[illegible]	5	2.29	8	1.40	13	1.64	19	1.95	7	2.80	26	2.09
[illegible]	4	1.83	12	2.09	16	2.02	14	1.44	11	4.40	25	2.01
[illegible]	3	1.38	9	1.57	12	1.52	16	1.65	3	1.20	19	1.53
[illegible]	1	0.46	5	0.87	6	0.76	5	0.51	2	0.80	7	0.56
[illegible]	2	0.92	1	0.17	3	0.38	4	0.41	2	0.80	6	0.48
[illegible]	1	0.46	0	0.00	1	0.13	0	0.00	1	0.40	1	0.08
[illegible]	1	0.46	0	0.00	1	0.13	0	0.00	1	0.40	1	0.08
[illegible]	1	0.46	0	0.00	1	0.13	0	0.00	1	0.40	1	0.08
[illegible]	218	100.00	573	100.00	791	100.00	972	100.00	250	100.00	1242	100.00



شكل (٣) إجمالي المواقع الإلكترونية وتوزيعها على الدول العربية

إنتاج القطاع الحكومي ممثلا فى الوزارات للمواقع متخلف عن إنتاج بقية القطاعات الحكومية الأخرى كالجامعات خاصة الحكومية منها على سبيل المثال بمقدار الثلثين تقريبا.

كما يبين الشكل التالي نصيب وترتيب كل دولة وفقا للمسح الذي قامت به المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، ويمكن ملاحظة تطابق المسح تقريبا مع النتيجة التي انتهت إليها الأمم المتحدة، مع ملاحظة الآتي، فقد صعدت المملكة العربية السعودية للمركز الأول بينما كانت تحتل المركز الثاني فى مسح المنظمة العربية للتنمية الإدارية عام ٢٠٠٣، وقفزت الكويت من المرتبة ١٤ عام ٢٠٠٣ إلى المرتبة السادسة عام ٢٠٠٤، بينما لم تتحرك بقية الدول التي تحتل المقدمة تقريبا وهى المغرب ومصر والأردن والجزائر واليمن، لكنهم تبادلوا الأماكن في المقدمة، وإن كانوا قد احتفظوا بالمقاعد السبع الأولى فى إحصائيتي ٢٠٠٣، و٢٠٠٤ واللتان قامت بهما المنظمة العربية للتنمية الإدارية.

كذلك يلاحظ أن عدد المواقع الحكومية ارتفعت هذا العام بشكل كبير، ونقصد بها المواقع التابعة للوزارات والدواوين الحكومية، بينما تناقصت المواقع التابعة لمؤسسات حكومية أخرى، وقد تعود الأسباب هنا، لهبوط

الدعم الفنى للمواقع بهذه المؤسسات، أو تحول مسئولية هذه المواقع للوزارات والدواوين الحكومية، وكذلك انتقال الأجهزة الخادمة أو توقفها.

كما يبين الجدول التالي مجموع المواقع التى تم العثور عليها موزعة على الدول العربية ومبينا فيها الدول التى ظهرت فى مسح الأمم المتحدة.

جدول (٤) مبينا فيه إجمالي المواقع وترتيب الدول العربية تنازليا وفقا لعدد المواقع ومبينا فيه الدول التى ظهرت فى تقرير الأمم المتحدة الخاص بالحكومات الإلكترونية إضافة إلى نسبة التطور فى المواقع بين عامى ٢٠٠٣، ٢٠٠٤

الدولة		الإجمالي			
الدولة	نسبة المواقع عام ٢٠٠٣	عدد المواقع عام ٢٠٠٣	نسبة المواقع عام ٢٠٠٤	عدد المواقع عام ٢٠٠٤	نسبة التطور %
السعودية	١٥,٢٧	١٩٠	١١,٧٨	٩٤	٥١
الإمارات	١١,٦٦	١٤٥	١١,٦٥	٩٣	٣٦
المغرب	١٠,٨٥	١٣٥	١٤,٦٦	١١٧	١٣
مصر	١٠,٢١	١٢٧	٦,٥٢	٥٢	٥٩
الأردن	٨,٢	١٠٢	١١,٦٥	٩٣	٩
الكويت	٦,٦٧	٨٣	٢,٧٦	٢٢	٧٣
الجزائر	٥,٢٣	٦٥	٦,٥٢	٥٢	٢٠
البحرين	٤,٥	٥٦	٣,٨٨	٣١	٤٥
اليمن	٤,٥	٥٦	٥,٨٩	٤٧	١٦
عمان	٣,٩٤	٤٩	٥,٢٦	٤٢	١٤
لبنان	٣,٣	٤١	٤,٨٩	٣٩	٥
ليبيا	٣,٠٥	٣٨	٠,١٣	١	٩٧
سوريا	٢,٩٧	٣٧	٣,٧٦	٣٠	١٩

الدولة		الإجمالي			
الدولة	نسبة المواقع عام ٢٠٠٣	عدد المواقع عام ٢٠٠٣	نسبة المواقع عام ٢٠٠٤	عدد المواقع عام ٢٠٠٤	نسبة التطور %
فلسطين	٢,٤١	٣٠	٣,١٣	٢٥	١٧
قطر	٢,٠٩	٢٦	١,٦٣	١٣	٥٠
تونس	٢,٠١	٢٥	٢,٠٢	١٦	٦٤
السودان	١,٥٣	١٩	١,٥	١٢	٨
العراق	٠,٥٦	٧	٠,٧٥	٦	٣٧
موريتانيا	٠,٤٨	٦	٠,٣٨	٣	١٤
الصومال	٠,٠٨	١	٠,١٣	١	٥٠
جزر القمر	٠,٠٨	١	٠,١٣	١	٠
جيبوتي	٠,٠٨	١	٠,١٣	١	٠
الإجمالي	١٠٠	١٢٤٤	١٠٠	٧٩٨	٠
					٣٦

دول عربية مصنفة بين المرتبة الأولى بين أكثر الدول تطبيقا للحكومة الإلكترونية

دول عربية مصنفة من المرتبة الثانية بين أكثر الدول تطبيقا للحكومة الإلكترونية

ليست هناك علاقة كبيره بين عدد المواقع فى دولة ما وتطبيق مفهوم الحكومة الإلكترونية فى هذه الدولة

وقد لوحظ بناء على إحصائية الأمم المتحدة وإحصائية المنظمة العربية للتنمية الإدارية أنه ليست هناك علاقة كبيره بين عدد المواقع فى دولة ما وتطبيق مفهوم الحكومة الإلكترونية فى هذه الدولة ، وعلى سبيل المثال فهناك عدد كبير من المواقع يعمل باللغة الفرنسية فى المملكة المغربية يقدم معلومات عن الخدمات لكنه لايقدم الخدمات نفسها، وتأتى دولة الإمارات العربية المتحدة على رأس الدول التي لديها نصيب معقول من المواقع (١٤٥) موقعا وفى ذات الوقت فإن عددا كبيرا من هذه المواقع يعمل فى إطار تطبيق مفهوم الحكومة الإلكترونية، ويعود السبب الرئيسي هنا لمجموعة من العوامل -فيما يتعلق بدولة الإمارات- :

١- إيمان القيادة السياسية في دولة الإمارات بأهمية تطبيق مفهوم الحكومة الإلكترونية في الإمارات كلها وحث الوزارات على ذلك.

٢- كما يعود السبب أيضا إلى توافر البنية الأساسية لتكنولوجيا المعلومات في الإمارات ممثلة في كثير من المظاهر.

٣- أيضا ما أشار إليه وزير مجلس شئون الوزراء من سياسة تبسيط الإجراءات في دولة الإمارات ككل، وكذلك تبسيط التشريعات بما تتلاءم مع الموقف التكنولوجي الجديد.

٤- عدم وجود ثغرات رقمية – ذات بال- بين الإدارات والمؤسسات والمصالح الحكومية في دولة الإمارات العربية المتحدة ناهيك عن ارتفاع الدخل القومي.

ولذلك لم يكن غريبا أن تصنفها الأمم المتحدة بين الدول الرائدة على مستوى العالم في تطبيق مفهوم الحكومة الإلكترونية.

المؤشرات المستخدمة في تقييم المواقع الغربية :

يمكن الإشارة إلى الدراسة التالية والتي صدرت عام ٢٠٠٣ لتحدد ٦ ستة مؤشرات تم تقييم مواقع الدول على أساسها، وكان من بينها الدول العربية، وهي دراسة دارل م. وست (١) والتي حدد فيها هذه المؤشرات وهي:

١- المعلومات المتاحة بشكل مباشر Online Services وقد تم تقييم المنشورات المتاحة وقواعد البيانات المتاحة في هذه المواقع.

٢- الخدمات المقدمة عبر المواقع

٣- الخصوصية والأمن بالنسبة للمواطن

٤- الخدمات المقدمة للمعاقين

٥- استخدام لغات أجنبية عبر الموقع للمقيمين بالدولة

٦- الوصول للموقع من الخارج واستخدام البريد الإلكتروني عبر الموقع

وقد اعتمدت الدراسة على ٢١٦٦ موقع على الإنترنت تابع لعدد ١٩٨ دولة وشارك في التحليل تسعة

---

(1) Darrell M. West. Global E-Government, ٢٠٠٣. Providence, Rhode Island: Center for Public Policy, Brown University, September, ٢٠٠٣. ٢٧ p.
Also on the internet: www.InsidePolitics.org

باحثين من جامعة براون، وقد توزعت المواقع بنسبة ٢١% من غرب أوروبا، و١٧% من أفريقيا، و١٢% من آسيا، و١١% من أوروبا، و٨% من الشرق الأوسط، و٧% من المحيط الباسيفيكي (قاريا تابع لآسيا)، و٦% من أمريكا الجنوبية، و٦% من أمريكا الشمالية، وأخيرا ٥% من روسيا ووسط آسيا.

مكونات المواقع العربية وإمكاناتها فى تقديم الخدمات للمواطنين:

يتكون الموقع على الإنترنت من مجموعة من الصفحات، وفى محاولة من المنظمة العربية للتنمية الإدارية لقياس مدى التفاعلية فى هذه المواقع، ومدى ثرائها المعرفي وقدرتها على تقديم خدمات للمواطنين، وكذلك إمكانية البحث فيها أو عن طريقها فقد تم توجيه مجموعة من الأسئلة إلى هذه المواقع تركزت حول ستة ٦ أسئلة كالتالي:

١- ماهو عدد المواقع التي تحوى وصلات إلكترونية Links لمواقع أخرى أو داخلية؟

بغرض التعرف على الثراء المعلوماتي للمواقع وإمكانية التجول خارجها وداخلها بما يمكن المواطن أو العميل من الحصول على المعلومات المطلوبة أينما كان موقعها.

٢- ماهو عدد المواقع التي تحوى قواعد بيانات Databases؟

أيضا تمثل قواعد البيانات جانبا آخر من جوانب تقديم ما يعرف بخدمات المعلومات للمواطن وربطه بكميات كبيره من البيانات يمكن أن يجد فيها إجابة على استفساراته.

٣- ماهو عدد المواقع التي تحوى محركات بحث Search Engines ؟

أيضا يوضح هذا السؤال إمكانيات البحث فى الموقع أو خارجه بمختلف الطرق للوصول للمعلومات التى قد لايمكن الوصول إليها عن طريق التجول.

٤- ماهو عدد المواقع التي تقدم خدمات تفاعلية إيجابية؟

يعتبر أهم أسئلة الموقع على الإطلاق من بين كل الأسئلة الأخرى، فهو الرابط الحقيقي بين المواطن والحكومة، وهو الذي يقدم حلولا لمشكلات المواطن دون الحاجة إلى مظاهر البيروقراطية المعقدة.

٥- ماهو عدد المواقع التي تقدم خدمات تفاعلية سلبية؟

واحد من أهم مؤشرات قدرات مواقع المشروعات الحكومية على الإنترنت، فهو يعرف بالإجراءات والنماذج التي يمكن أن يتبعها أو يستخدمها المواطن أو العميل للحصول على خدمة ما من جهة حكومية.

٦- ماهو عدد المواقع التي تقدم صفحات إعلامية فقط؟

وهذا السؤال يقيس مقدار الشفافية فى التعامل مع المواطن واحترام فكره، بما يقدمه من معلومات عن خدمات الجهات الحكومية بأكملها وعن القدرات الحكومية فى خدمة المواطنين.

كذلك تهدف الأسئلة إلى الكشف عن مدى التمكن من استخدام القدرات التى أتاحتها التكنولوجيا فى مد المواطن بكافة الأخبار والمعلومات من أي جهة وهو ما يتعلق بباقي الأسئلة أيضا.

وقد تم الاتفاق خلال المؤتمر السابق للمنظمة [1] على أن تقوم المنظمة بوضع مؤشر للحكومة الإلكترونية بناء على وضع قائمة من العناصر التي تمكن من تقييم هذه العناصر، وبدءا من العام القادم ٢٠٠٥ سيتم تطبيق هذه العناصر.

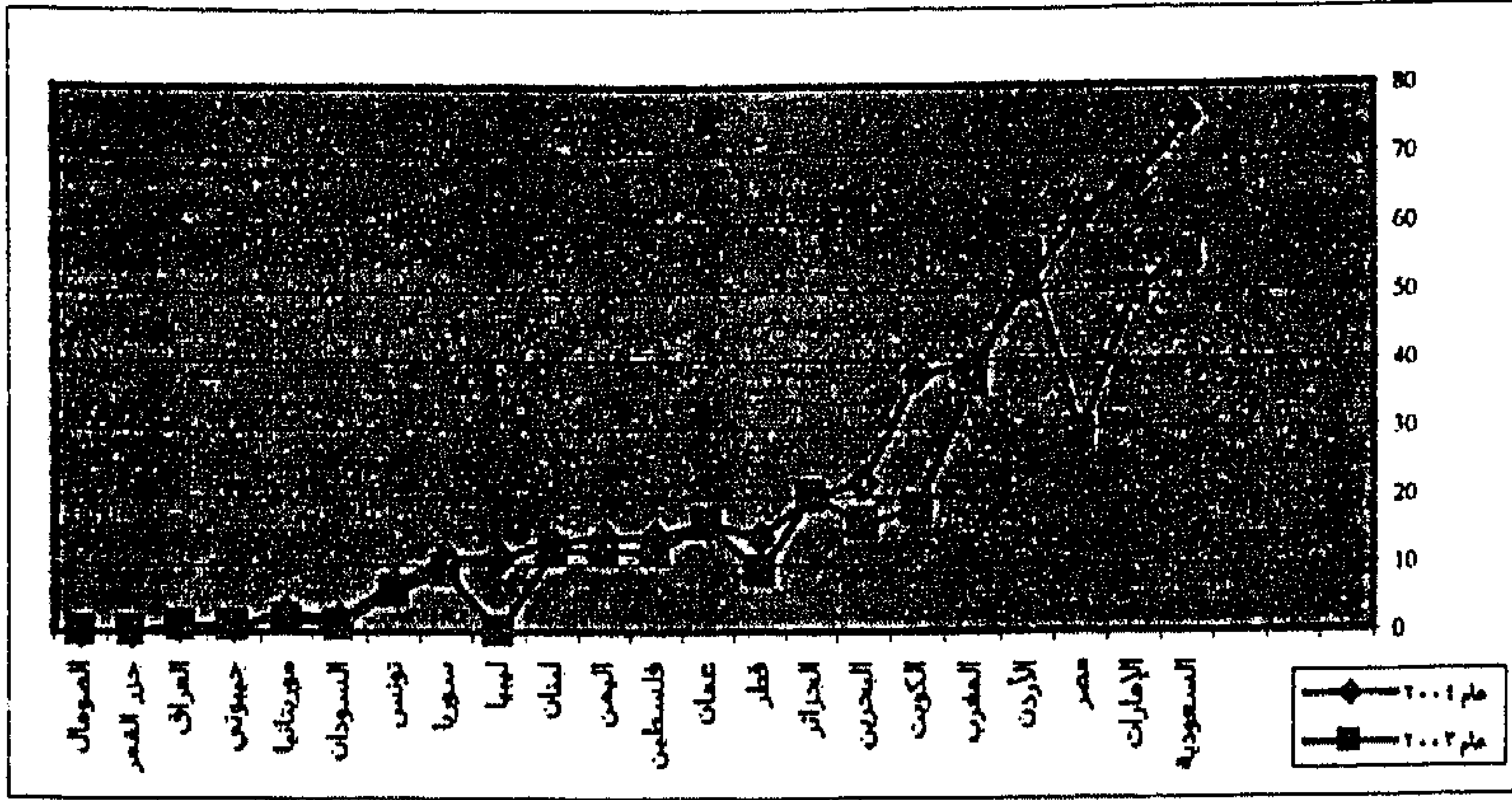
وقد كان يمكن تطبيق مجموعة كبيرة من المعايير مثل تحليل مضمون المواقع أو مدى كفاءتها فى استخدام تكنولوجيا معينة، أو ما يتعلق بقدرتها على تقديم خدمات المعلومات للمواطن، لكن الباحث اكتفى بهذه المجموعة من القياسات لزمن البحث ومدته، وأن تطبيق كل المعايير يحتاج إلى دراسات أخرى يمكن القيام بها لاحقا إذا اتسع الإطار الزمني للدراسة، إضافة إلى أن هذه المعايير الست يمكن أن تقدم صورة أولية لطبيعة المواقع العربية.

١- ماهو عدد المواقع التي تحوى وصلات إلكترونية Links لمواقع أخرى أو داخلية؟

(١) مؤتمر تكنولوجيا المعلومات والإدارة الثالث الذى عقد تحت عنوان الخدمات الإلكترونية فى القطاع الحكومى والخاص على الإنترنت ، فى مدينة دبي ٢٠٠٣.

جدول (٥) عدد ونسبة الوصلات الإلكترونية Links في مواقع كل دولة ونسبتها إلى إجمالي المواقع

الدولة	عدد ونسبة الوصلات الإلكترونية ٢٠٠٣			عدد ونسبة الوصلات الإلكترونية ٢٠٠٤		
	العدد والنسبة إلى إجمالي الدولة		النسبة إلى إجمالي الدول العربية	العدد والنسبة إلى إجمالي الدولة		النسبة إلى إجمالي الدول العربية
السعودية	٥٥	٥٦,٧	٦,٨٩	٧٥	٣٩,٥	١٥,٧
الإمارات	٥٠	٥٣,٨	٦,٢٧	٦٦	٤٥,٥١	١٣,٨
مصر	٢٩	٥٥,٧	٣,٦٣	٦١	٤٧,٦	١٢,٧
الأردن	٥٥	٥٩,١	٦,٨٩	٥١	٥٠	١٠,٦
المغرب	٣٧	٣١,٦	٤,٦٤	٣٩	٢٨,٨	٨,١
الكويت	١٨	٨١,٨	٢,٢٦	٣٨	٤٥,٧	٧,٩
البحرين	١٦	٥١,٦	٢,٠١	٢٢	٣٩,٢	٤,٦
الجزائر	٢٠	٣٨,٥	٢,٥١	٢٠	٣٠,٧	٤,٢
قطر	٩	٦٩,٢	١,١٣	١٤	٥٤	٣
عمان	١٦	٣٨,١	٢,٠١	١٦	٣٢,٦	٣,٣
فلسطين	١٢	٩٢,٣	١,٥	١٤	٤٦,٦	٣
اليمن	١٢	٢٥,٥	١,٥	١٤	٢٥	٣
لبنان	١٢	٣٠,٨	١,٥٤	١٣	٣١,٧	٢,٧
ليبيا	٠	٠	٠	١١	٢٩	٢,٣
سوريا	٩	٣٠	١,١٢	١١	٢٩,٧	٢,٣
تونس	٦	٢٦,١	٠,٧٥٢	٧	٢٨	١,٥
السودان	١	٨,٣٣	٠,١٢	٢	١٠,٥	٠,٤
موريتانيا	٢	٦٦	٠,٢٥	٣	٥٠	٠,٦
جيبوتي	١	١٠٠	٠,١٢	١	١٠٠	٠,٢
العراق	١	١٦,٦٦	٠,١٢	١	١٠٠	٠,٢
جزر القمر	٠	٠	٠	٠	٠	٠
الصومال	٠	٠	٠	٠	٠	٠
الإجمالي	٣٦١	-	٤٥,٢٦٢	٤٧٩	-	١٠٠



شكل (٤) نسبة الوصلات الإلكترونية Links فى مواقع كل دولة

يتضح من الجدول السابق أن أغلب ممارسات الدول العربية فى بناء وصلات داخل المواقع أو خارجها يظل دون المتوسط لكل دولة عربية عدا جيبوتي التى تأتى فى المرتبة الأولى، و لكن وجود موقع واحد لها لايعد مقياسا على تميزها، تليها فلسطين بنسبة ٤٦,٦% وهى أعلى الدول العربية ثراءا فى هذه الناحية ثم موريتانيا بنسبة ٥٠% ولكن لديها أيضا نفس مشكلة جيبوتي، ولكن من ناحية أعلى عدد من المواقع به وصلات إلكترونية فى دولة واحدة، تأتى الإمارات ثم السعودية فى المركز الأول ، ثم المملكة الأردنية فجمهورية مصر، هذه الوصلات قد تكون لصفحات داخل الموقع أو لصفحات داخله، وقد تم قياس الصفحات الخمس الأولى من كل موقع للتعرف على طرق الوصلات الإلكترونية.

يعنى ذلك إجمالا أن هناك إدراكا ووعيا لأهمية الوصلات داخل الموقع وتمكنا فى الوقت ذاته من لغة الهايبرتكست Hypertext فى بعض الدول العربية دون غيرها. بينما يظل هذا المعيار فى حدوده الدنيا لباقي الدول العربية.

وبصفة عامة فإن هذا المعيار يعبر عن مدى إمكانية إقبال العملاء على تفحص الموقع، وأنه يمكن أن يجيب على أسئلتهم سواء كانت هذه الأسئلة تتعلق بالموقع ذاته أو بمواقع أو صفحات أخرى خارج حدود الموقع.

٢- ماهو عدد المواقع التي تحوى قواعد بيانات Databases؟

بالنسبة لدور وأهمية قواعد البيانات Databases داخل المواقع فإنها تمثل معيارا هاما أيضا فى قياس قوة الموقع على الإنترنت ومدى قدرته على تقديم إجابات من الصعب الحصول عليها عبر صفحات لغة صياغة النص الفائق HTML ولذلك تلجأ العديد من الدول إلى وضع قاعدة بيانات أو عدة قواعد يمكن استشارتها للحصول على معلومات متعمقة للأسئلة والاستفسارات التى قد تكون لدى المواطن أو متجول الموقع أيا كان نوعه.

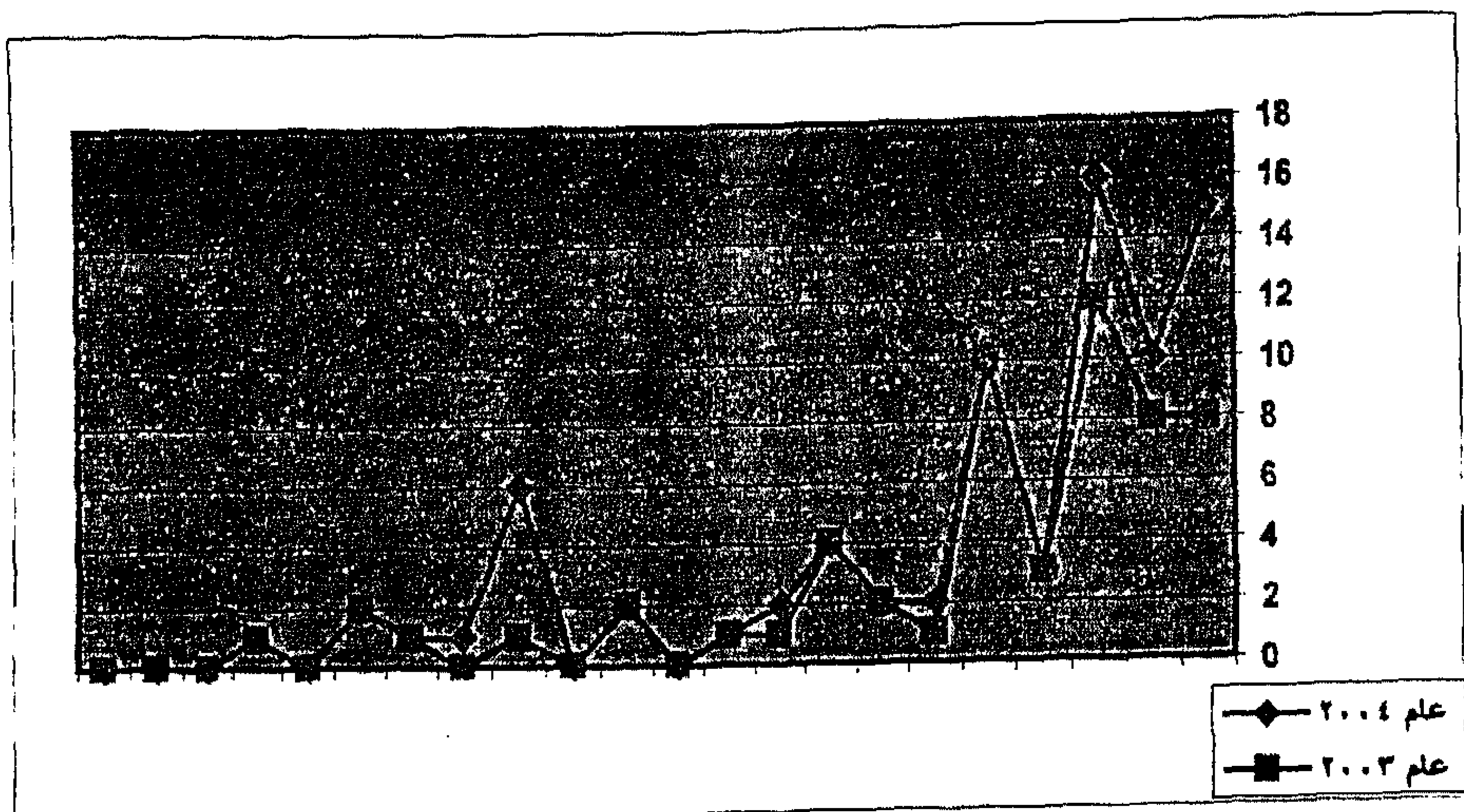
تحتل مصر المركز الأول بالنسبة لعدد المواقع التي تحتوى قواعد بيانات بعدد ١٦ قاعدة تليها المملكة العربية السعودية بعدد ١٥ قاعدة ثم الإمارات والمملكة المغربية.

لقد كان أداء الدول العربية ككل باهتا عند تطبيق هذا المعيار مما يعكس أيضا عدم الاهتمام بعملية بناء قواعد البيانات التى يمكن أن توجعه إلى خدمة المواطن وتجيب على أسئلته واستفساراته.

جدول (٦) عدد ونسبة قواعد البيانات Databases فى مواقع كل دولة

ونسبتها إلى إجمالي المواقع

الدولة	عدد و نسبة قواعد البيانات ٢٠٠٣			عدد و نسبة الوصلات الإلكترونية ٢٠٠٤		
	النسبة إلى إجمالي الدولة		النسبة إلى إجمالي الدول العربية	النسبة إلى إجمالي الدولة		النسبة إلى إجمالي الدول العربية
السعودية	٨	٨,٥	١٣,٣٣	١٥	٧,٩	٢٠,٨
الإمارات	٨	٨,٦	١٣,٣٣	١٠	٦,٩	١٣,٨
مصر	١٢	٢٣,١	٩,٦١	١٦	١٢,٥	٢٢,٢
الأردن	٣	٣,٢	٣,٢	٣	٢,٩	٤,٢
المغرب	١٠	٨,٥	١٦,٦٦	١٠	٧,٤	١,٤
الكويت	١	٠,٤	١,٣٣	٢	٢,٤	٢,٧
البحرين	٢	٦,٥	٣,٣٣	٢	٣,٥٧	٢,٧
الجزائر	٤	٧,٧	٦,٦٦	٤	٦,١٥	٥,٥
قطر	١	٧,٧	١,٦٦	٢	٧,٦	٢,٧
عمان	١	٢,٤	١,٦٦	١	٢,٠٤	١,٤
فلسطين	٠	٠	٠	٠	٠	٠
اليمن	٢	٤,٢	٣,٣٣	٢	٣,٥٧	٢,٧
لبنان	٠	٠	٠	٠	٠	٠
ليبيا	١	١٠٠	١,٦٦	٦	١٤,٦	٨,٣
سوريا	٠	٠	٠	١	٢,٧	١,٤
تونس	١	١٠٠	١,٦٦	١	٤	١,٤
السودان	٢	١٦,٦	٣,٣٣	٢	١,٠٥	٢,٧
موريتانيا	٠	٠	٠	٠	٠	٠
جيبوتي	١	١٠٠	١,٦٦	١	١٠٠	١,٤
العراق	٠	٠	٠	٠	٠	٠
جزر القمر	٠	٠	٠	٠	٠	٠
الصومال	٠	٠	٠	٠	٠	٠
الإجمالي	٦٠		١٠٠	٧٢		



شكل (٥) نسبة قواعد البيانات فى مواقع كل دولة

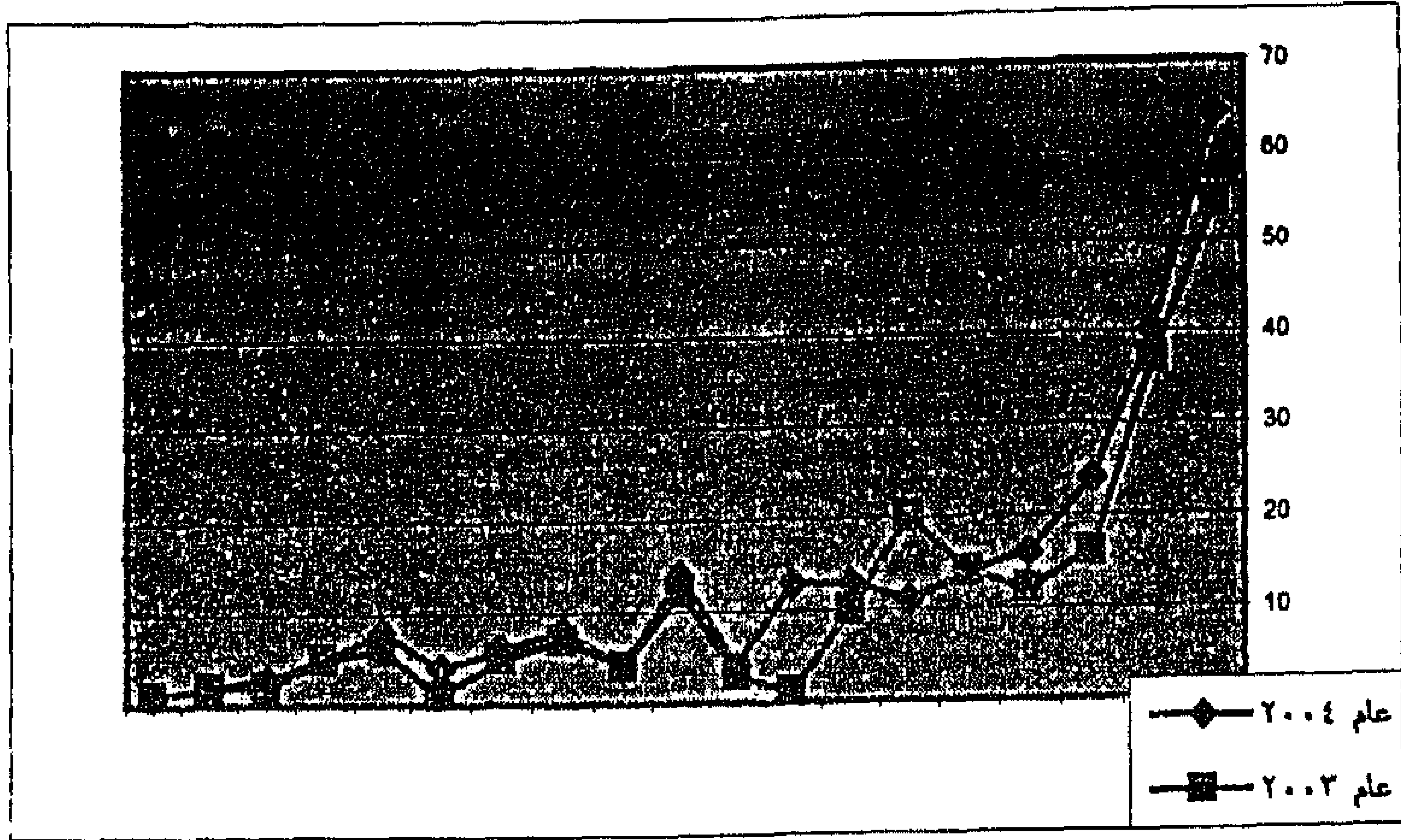
ماهو عدد المواقع التي تحوى محركات بحث Search Engines ؟

محركات البحث من الأدوات التى تسهل للمستفيد من الموقع العثور على إجابة سريعة على استفساره بشرط أن يتم بناء المحرك بشكل جيد ومنطقي وبحيث يتعامل مع اللغة العربية بشكل سليم، وهو ما يتطلب منا أيضا فحص العناصر المكونة للمعيار لأنه ليس معنى وجود محرك بحث دائما إمكانية الإجابة على أية استفسارات فقد يتم بناؤه بشكل خاطئ مما يسبب إزعاجا للمستفيد ولايقدم إجابة شافية لاستفساراته وهناك نوعان من المحركات، نوع يتعلق بالبحث داخل الموقع ونوع آخر يقوم بالبحث خارج الموقع والمقصود بمحرك البحث هنا ولأغراض هذه الدراسة النوع الأول من المحركات.

وقد أتت السعودية فى المركز الأول وبنسبة ساحقة حيث استخدمت ٦٤ من مواقعها محركات بحث وقفزت سلطنة عمان لتحتل المرتبة الثانية هذا العام بنسبة ٢٨,٦% ثم تلتها الإمارات العربية المتحدة فى المركز الثالث بنسبة ٢٧,٥%وهو مايغير من المرتبات التي احتلتها الدول عن عام ٢٠٠٣ وأتى أداء بقية الدول العربية ضعيفا فى هذه النقطة، مما يشير إلى عدم اهتمام أغلب الدول بوضع محركات بحث فى مواقعها سواء عاد ذلك لأسباب تقنية أو تجاهل أو لأسباب اقتصادية ولكن من المهم الإشارة إلى أنه ينبغى الاهتمام بهذا الجانب إذا ما أردنا ضمان الإقبال الجيد من المواطن على هذه المواقع.

جدول (٧) عدد ونسبة محركات البحث Search Engines
في مواقع كل دولة ونسبتها إلى إجمالي المواقع

الدولة	عدد ونسبة محركات البحث ٢٠٠٣			عدد و نسبة محركات البحث ٢٠٠٤		
	النسبة إلى إجمالي الدولة		النسبة إلى إجمالي الدول العربية	النسبة إلى إجمالي الدولة		النسبة إلى إجمالي الدول العربية
السعودية	٥٤	٥٧,٥	٦,٧٧	٦٤	٣٣,٧	٢٥,١٢
الإمارات	٣٧	٣٩,٧٨	٤,٦٤	٤٠	٢٧,٥	١٥,٧
مصر	١٦	٣٠,٧٧	٢	٢٤	١٨,٧	٩,٤
الأردن	١٢	١٢,٩	١,٥٢	١٦	١٥,٦	٦,٣
المغرب	١٤	١١,٩٧	١,٧٥	١٤	١٠,٣	٥,٥
الكويت	٢٠	٤٥,٤٥	١,٢٥	١١	١٣,٢	٤,٣
البحرين	١٠	٣٢,٥٨	١,٢٥	١٣	٢٣,٢	٥,١
الجزائر	١	١,٩	٠,١٢٥	١٣	٢٠	٥,١
قطر	٣	٢٣,٠٨	٠,٣٧٥	٤	١٥,٤	١,٦
عمان	١٢	٢٣,٨١	٠,٥٢	١٤	٢٨,٦	٥,٥
فلسطين	٤	١٦	٢	٤	١٣,٣	١,٦
اليمن	٧	١٤,٨٩	٠,٨٧٧	٨	١٤,٣	٣,١
لبنان	٥	١٢,٨٢	٠,٦٢٥	٦	١٤,٦	٢,٤
ليبيا	١	١٠٠	٠,١٢٥	٤	١٠,٥	١,٦
سوريا	٦	٢	٠,٧٥	٨	٢١,٦	٣,١
تونس	٥	٢١,٧٤	٠,٦٣	٥	٢٠	٢
السودان	٢	١٦,٦٦	٠,٢٥	٣	١٥,٧	١,٢
موريتانيا	٢	٦٦,٦٦	٠,٢٥	٢	٣٣,٣	٠,٨
جيبوتي	١	١٠٠	٠,١٢٥	١	١٠٠	٠,٤
العراق	٠	٠	٠	٠	٠	٠
جزر القمر	٠		٠	٠	٠	٠
الصومال	٠	٠	٠	٠	٠	٠
الإجمالي	٦٠	١٠٠	٧,٥٢	٢٥٤		



شكل (٦) نسبة محركات البحث فى مواقع كل دولة

٤- ماهو عدد المواقع التي تقدم خدمات تفاعلية إيجابية؟

قد يكون هذا المعيار هو أهم المعايير على الإطلاق فى إثبات أهمية المواقع بالنسبة للمواطن وقد يستحق أن يوضع له فى أي مؤشر يقيس قدرة المواقع على التعامل مع المواطن درجة عالية وسط بقية المعايير لأنه الهدف الأساسي من بناء أي موقع.

فليس مهما كما سبق الإشارة أن يكون لديك أكبر عدد من المواقع بقدر مايهم أن يكون لك أكبر عدد من المواقع يقدم أكبر عدد من الخدمات الإيجابية للمواطنين، كما قد يكون لديك موقعا واحدا يقدم عددا كبيرا من الخدمات، وعلى ذلك تظل أعداد المواقع ليست عنصرا حاكما كليا بقدر ماهو مؤشر ضمن مؤشرات أخرى، وعلى سبيل المثال يتوافر فى مصر بعض المواقع التى تضم عشرات الخدمات التفاعلية فى ظل نقص فى عدد المواقع نفسها، وذلك بهدف تكامل الخدمات التي تقدم.

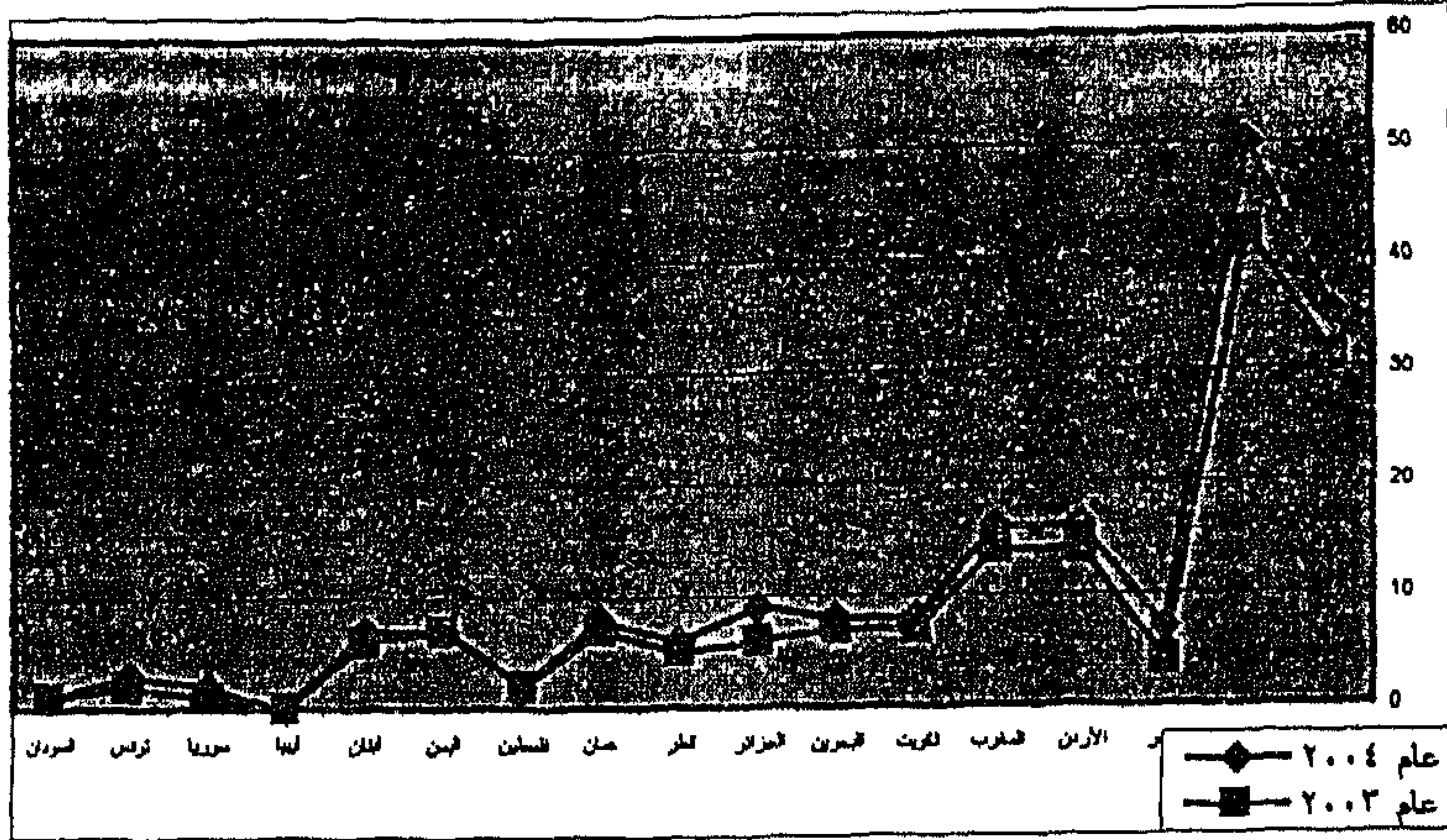
من هذه النقطة يأتى تربع دولة الإمارات العربية المتحدة على قائمة أعلى الدول فى تطبيق مفهوم الحكومة الإلكترونية بشكل صحيح وجيد فمن بين ١٤٥ موقعا تمتلكها الإمارات هناك ٥٠ موقعا تقدم خدمات حكومية إلكترونية وفقا للمفهوم الذي أشار إليه تعريف البنك الدولي وتعريف المملكة المتحدة، وعلى ذلك يعد هذا المعيار هو الأهم بين كل المعايير التى وضعت لقياس قوة مشروعات الحكومة الإلكترونية على شبكة الإنترنت.

من اللافت للنظر أيضا ظهور ٣٥ موقعا لمشروعات الحكومة الإلكترونية فى السعودية لتحتل موقعا لم يذكر فى مؤشر الأمم المتحدة وهو ماقد يثير الكثير من التساؤلات حول ما إذا كانت هذه المواقع قد طورت بعد صدور هذا المؤشر؟.. إلى آخر هذه الأسئلة.

بصفة عامة كان أداء الدول العربية بعد ذلك منخفضا فى تقديم الخدمات عبر الإنترنت للمواطن العربى.

جدول (٨) عدد ونسبة الخدمات التفاعلية في مواقع كل دولة ونسبتها إلى إجمالي المواقع

الدولة	عدد ونسبة الخدمات التفاعلية ٢٠٠٣			عدد ونسبة الخدمات التفاعلية ٢٠٠٤		
		النسبة إلى إجمالي الدولة	النسبة إلى إجمالي الدول العربية		النسبة إلى إجمالي الدولة	النسبة إلى إجمالي الدول العربية
السعودية	٣١	٣٢,٩٩	٣,٨٨	٣٥	١٨,٤	١٩
الإمارات	٤٢	٤٥,١٦	٥,٢٦	٥٠	٣٤,٥	٢٧
مصر	٤	٧,٧	٠,٥	٧	٥,٥	٣,٧
الأردن	١٤	١٥,٠٥	١,٧٥	١٦	١٥,٧	٩,٢
المغرب	١٤	١١,٩٧	١,٧٥	١٦	١١,٩	٩,٢
الكويت	٧	٣١,٨١	٠,٨٨	٨	٩,٦	٤,٣
البحرين	٧	٢٢,٥٨	٠,٨٨	٨	١١,٣	٤,٣
الجزائر	٦	١١,٥٤	٠,٧٥	٩	١٣,٨	٤,٩
قطر	٥	٣٨,٤٦	٠,٦٣	٦	٢٣,١	٣,٢
عمان	٧	١٦,٦٦	٠,٨٨	٨	١٦,٣	٤,٣
فلسطين	٢	٨	٠,٢٥	٢	٦,٦	١,١
اليمن	٧	١٤,٨٩	٠,٨٨	٧	١٢,٥	٤,٨
لبنان	٦	١٥,٣٨	٠,٧٥	٧	١٧,١	٤,٨
ليبيا	٠	٠	٠	٠	٠	٠
سوريا	١	٣,٣٣	٠,١٢٥	٢	٥,٤	١,١
تونس	٢	٨,٧	٠,٢٥	٣	١٢	١,٦
السودان	١	٨,٣٣	٠,١٢٥	١	٥,٣	٠,٥
موريتانيا	٠	٠	٠	٠	٠	٠
جيبوتي	٠	٠	٠	٠	٠	٠
العراق	٠	٠	٠	٠	٠	٠
جزر القمر	٠	٠	٠	٠	٠	٠
الصومال	٠	٠	٠	٠	٠	٠
الإجمالي	١٥٦			١٨٥	١٠٠	



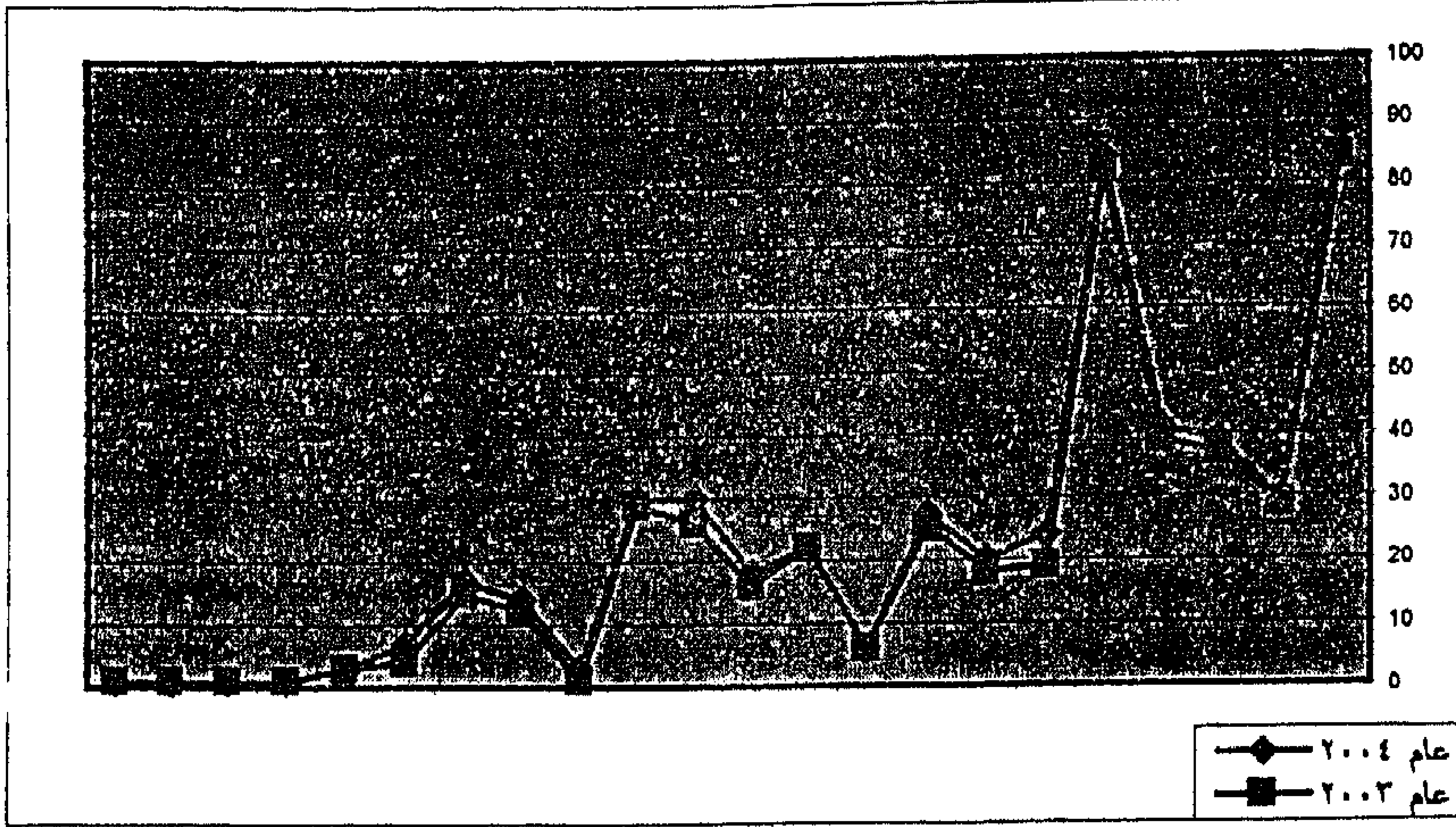
شكل (٧) نسبة الخدمات التفاعلية فى مواقع كل دولة

٥- ماهو عدد المواقع التي تقدم خدمات تفاعلية سلبية؟

تعتبر الخدمات السلبية والتي تعنى توافر نماذج لتقديم طلبات لجهات حكومية أو توافر معلومات عن إجراءات الخدمات في المؤسسات الحكومية وأنواع النماذج المطلوبة لهذه الإجراءات نوعا آخر من الخدمات التى يمكن أن تقدم للمواطنين من حيث أنها توفر معلومات يحتاجها المواطن أو طالب الخدمة أيا كان نوعه وتنفرد السعودية والمغرب بالتميز فى هذا المجال يعقبها المغرب ثم الأردن فمصر فالإمارات فالجزائر على التوالي، وعلى الرغم من ذلك فهذا يمثل خطوة إيجابية لكنها لاترقى لمستوى الخدمات التفاعلية الإيجابية.

جدول (٩) عدد ونسبة الخدمات السلبية في مواقع كل دولة
ونسبتها إلى إجمالي المواقع

الدولة	عدد ونسبة الخدمات السلبية ٢٠٠٣			عدد ونسبة الخدمات السلبية ٢٠٠٤		
	النسبة إلى إجمالي الدولة		النسبة إلى إجمالي الدول العربية	النسبة إلى إجمالي الدولة		النسبة إلى إجمالي الدول العربية
السعودية	٨٤	٨٩,٣٦	١٠,٥٣	٨٨	٤٦,٣	٧,٠١
الإمارات	٢٩	٣١,١٨	٣,٦٣	٢٩	٢٠	١,٦
مصر	٣٧	٧١,١٥	٤,٦٤	٣٩	٣٠,٥	٣,١٣
الأردن	٣٩	٤١,٩٤	٤,٨٩	٤١	٤٠,٢	٣,٣
المغرب	٨٢	٧٠,٠٩	٥,٢٦	٨٤	٦٢,٢	٦,٧
الكويت	١٩	٨٦,٣٦	٢,٣٨	٢٤	٢٩	١,٩
البحرين	١٨	٥٨,٠٦	٢,٢٦	٢٠	٣٥,٧	١,٦
الجزائر	٢٥	٤٨,٠٨	٣,١٣	٢٧	٤١,٥	٢,٢
قطر	٦	٤٦,١٥	٠,٧٥	٦	٢٣,١	٠,٥
عمان	٢٢	٥٢,٣٨	٢,٧٥	٢٢	٤٤,٩	١,٧
فلسطين	١٦	٦٤	٢	١٨	٦٠	١,٤٤
اليمن	٢٦	٥٥,٣٢	٣,٢٦	٣٠	٥٣,٥	٢,١
لبنان	٢٩	٧٤,٣٦	٣,٦٣	٣٠	٧,٣	٢,٤
ليبيا	١	١٠٠	٠,١٢٥	٣	٧,٩	٠,٢
سوريا	١٢	٤٠	١,٥	١٤	٣٧,٨	١,١٢
تونس	١٥	٦٥,٢٢	١,٨٨	١٧	٦٨	١,٤
السودان	٤	٣٣,٣٣	٠,٥	٧	٣٦,٨	٠,٦
موريتانيا	٣	١٠٠	٠,٣٧٥	٣	٥٠	٠,٢
جيبوتي	١	١٠٠	٠,١٢٥	١	١٠٠	٠,١
العراق	١	١٦,٦٦	٠,١٢٥	١	١٠٠	٠,١
جزر القمر	١	١٠٠	٠,١٢٥	١	١٠٠	٠,١
الصومال	١	١٠٠	٠,١٢٥	١	١٠٠	٠,١
الإجمالي	٤٧١	١٠٠	٥٩,٠٢	٥٠٦		٩٩,٧



شكل (٨) نسبة صفحات الخدمات السلبية فى مواقع كل دولة

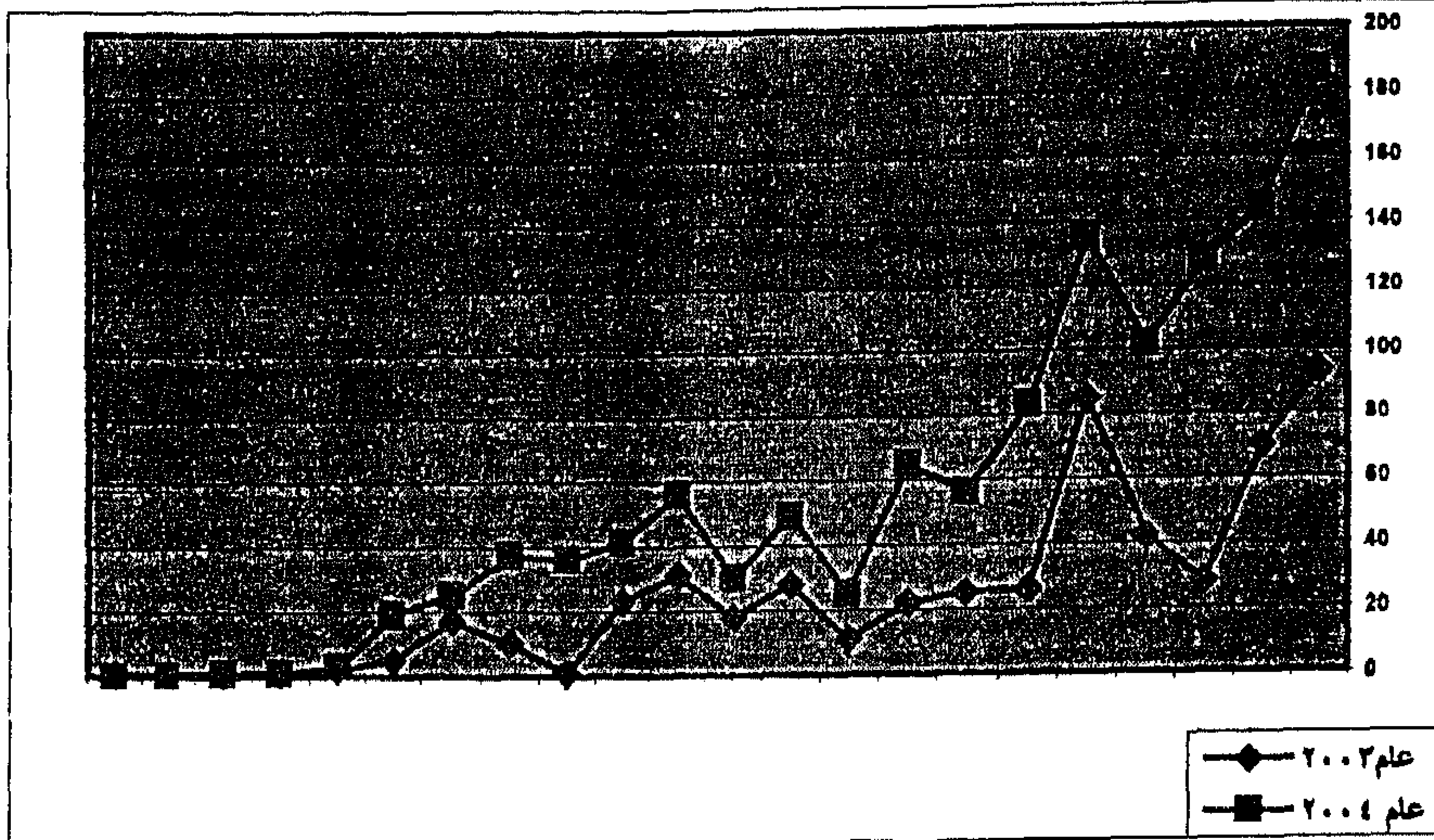
٦- ماهو عدد المواقع التي تقدم صفحات إعلامية فقط؟

تمثل الصفحات الإعلامية واحداً من المعايير الهامة والإيجابية عند قياس قدرات مواقع المشروعات الحكومية علي الإنترنت فهي تمثل نافذة إعلامية علي الخدمات والمشروعات التي تقدمها الحكومات للمواطنين ولأنواع المتعاملين الآخرين معها، وهي تمثل نوعاً من الشفافية بين الحكومة والمواطن وهو واحد من أهداف بناء مشروعات الحكومة الإلكترونية وقد تغير الموقف تماما من حيث إعلام المواطن بكل مايهمه وكذلك زيادة قدر الشفافية الحكومية بدرجة عالية تعكس التوجهات الحكومية في الدول العربية بلا استثناء هذا العام.

ويؤكد التقرير على أهمية هذا المعيار في قياس علاقة الحكومة بالمواطن من ناحية شفافية المعلومات

جدول (١٠) عدد ونسبة الصفحات الإعلامية فى مواقع كل دولة
ونسبتها إلى إجمالي المواقع

الدولة	عدد ونسبة الصفحات الإعلامية ٢٠٠٣			عدد و نسبة الصفحات الإعلامية ٢٠٠٤		
	النسبة إلى إجمالي الدولة		النسبة إلى إجمالي الدول العربية	النسبة إلى إجمالي الدولة		النسبة إلى إجمالي الدول العربية
السعودية	٩٣	٩٨,٩	١١,٦٥	١٨٦	٩٧,٨	١٥,٢
الإمارات	٧٠	٧٥,٢	٨,٧٧	١٤٤	٩٩,٣	١١,٨
مصر	٢٨	٥٢,٨	٣,٥١	١٢٨	١٠٠	١٠,٤
الأردن	٤٢	٤٥,١	٥,٢٦	١٠٢	١٠٠	٨,٣
المغرب	٨٥	٧٢,٦	١٠,٦٥	١٣٥	١٠٠	١١,٠٤
الكويت	٢٦	٨٤,٦	٣,٢٦	٨٣	١٠٠	٦,٨
البحرين	٢٥	٨٠,٦	٣,١٣	٥٦	١٠٠	٤,٦
الجزائر	٢٢	٤٢,٣	٢,٧٥	٦٥	١٠٠	٥,٣
قطر	١١	٨٤,٦	١,٣٨	٢٥	٩٦,٢	٢,٠٤
عمان	٢٨	٦٦,٦	٣,٥١	٤٩	١٠٠	٤
فلسطين	١٨	٧٢	٢,٢٦	٣٠	١٠٠	٢,٥
اليمن	٣١	٦٥,٩	٣,٨٨	٥٦	١٠٠	٤,٦
لبنان	٢٣	٥٨,٩	٣,١٣	٤١	١٠٠	٣,٤
ليبيا	١	١٠٠	٠,١٢٥	٣٦	٩٤,٧	٣
سوريا	١٠	٣٣,٣	١,٢٥	٣٧	١٠٠	٣
تونس	١٧	٧٣,٩	٣,١٣	٢٥	١٠٠	٢,٠٤
السودان	٥	٦٠	٠,٦٢٦	١٩	١٠٠	١,٥٥
موريتانيا	٢	٦٦,٦	٠,٢٥	٣	٥٠	٠,٢
جيبوتي	١	١٠٠	٠,١٢٥	١	١٠٠	٠,١
العراق	١	١٦,٦	٠,١٢٥	١	١٠٠	٠,١
جزر القمر	١	١٠٠	٠,١٢٥	٠	٠	٠
الصومال	١	١٠٠	٠,١٢٥	٠	٠	٠
الإجمالي	٥٤١	١٠٠	٦٧,٨	١٢٢٢		



شكل (٩) نسبة الصفحات الإعلامية في مواقع كل دولة.

نتائج التقرير:

توصل التقرير إلى مجموعة من النتائج ، ويؤكد التقرير مرة أخرى على أن البيانات المتاحة فيه هي بيانات أولية، يجب أن يعقبه العديد من الدراسات المتعمقة في هذا الاتجاه لوضع ضوابط لمشروعات الحكومة الإلكترونية والتزاماتها، هذه الضوابط يجب أن تكون محددة أمام المؤسسات التي تقوم ببنائها وأيضاً أهمية إدراك الدور الذي يمكن أن تلعبه تكنولوجيا المعلومات خصوصاً في جانبها المتعلق بالحكومات في هذا الاتجاه.

ويمكن رصد مجموعة نتائج الدراسة فيما يلي:

١- وجود فجوة رقمية بين الحكومات العربية فيما يتعلق بتطبيق البنية الأساسية للمعلومات تركت آثاراً واضحة في عدد المواقع الخاصة بكل حكومة عربية وفي فحوى ومضمون ومحتوى هذه المواقع.

٢- عدم الإدراك الكامل والواعي لكل عناصر التكنولوجيا والبرمجيات وأهميتها عند بناء الحكومات الإلكترونية في العالم العربي مما يفقد المئات من المواقع الكثير من الأهداف التي بنيت من أجلها وقد يعود ذلك إلى أن القائمين على مثل هذه المشروعات غير متخصصين أو أن هناك قصوراً في الوعي بعناصر التكنولوجيا وخباياها أو عدم الاطلاع على الأدب المنشور والإنتاج الفكري في مجال التكنولوجيا.

٣- أنه ليست هناك علاقة واضحة بين عدد المواقع الخاصة بكل دولة عربية وتطبيقات مشروعات الحكومات الإلكترونية.

٤- أنه من بين العناصر السبع التي قاس عليها التقرير مدى قدرة المواقع على تقديم خدمات للمواطنين وقد

كان هناك تطورا واضحاً في التعرف على قدرات ما تقدمه تكنولوجيا المعلومات من ثراء معرفي للمواقع بما يمكن المواطن العربي على الإفادة الكاملة منها.

١- يتضح أيضاً تفرد مجموعة من الدول العربية من حيث عدد ومضمون القواعد تقف على رأسها الإمارات العربية المتحدة والسعودية العربية والمغرب والأردن ومصر وتحتاج العديد من الدول الأخرى إلى مزيد من الجهود في بناء مواقعها سواء من حيث الشكل أو المضمون.

٢- ارتفاع مؤشر الشفافية هذا العام بقدر كبير وهائل عن العام الماضي بين كل الدول العربية حيث يتضح أهمية إدراك المكاشفة الحكومية للمواطن وتعريفه بكل مايحدث في الدولة.

٧- هناك مجموعة من النتائج الإحصائية يمكن الإشارة إليها فيما يلي:

أ- حققت المملكة العربية السعودية المركز الأول من حيث عدد المواقع بعدد ١٩٠ موقعاً.

ب- حققت المملكة العربية السعودية المركز الأول أيضا من حيث عدد الوصلات الإلكترونية بالمواقع بعدد ٧٥ موقعاً.

ج- حققت جمهورية مصر العربية المركز الأول للعام الثاني على التوالي من حيث عدد قواعد البيانات بالمواقع بعدد ١٦ موقعاً.

د- حققت المملكة العربية السعودية المركز الأول للعام الثاني على التوالي من حيث عدد محركات البحث بالمواقع بعدد ٦٤ موقعاً.

هـ- حققت دولة الإمارات العربية المتحدة المركز الأول للعام الثاني على التوالي من حيث عدد الخدمات التفاعلية الإيجابية بعدد ٥٠ موقعاً.

و- حققت المملكة العربية السعودية المركز الأول للعام الثاني على التوالي من حيث عدد الخدمات السلبية (التعريف بالخدمات والإجراءات فقط) بعدد ٨٨ موقعاً.

ز- حققت المملكة العربية السعودية المركز الأول للعام الثاني على التوالي من حيث عدد الصفحات الإعلامية (الشفافية) في المواقع بعدد ١٨٦ موقعاً.

٧- من الواضح أن هناك علاقة قوية بين تبسيط الإجراءات والقوانين Simplification في دولة ما وبين قدرة الدولة على بناء مشروعات الحكومة الإلكترونية مثلما حدث في دولة الإمارات العربية وهو ما مكنها من احتلال المركز الأول بين الدول العربية وتم تصنيفها بين الدول الرائدة في مجال الحكومة الإلكترونية على مستوى العالم.

٨- من الواضح أيضاً أن الخطاب السياسي وتبني القادة السياسيين لمشروعات الحكومة الإلكترونية يمكن أن يدفع المؤسسات العربية نحو بناء مواقع للحكومة الإلكترونية في بلادهم مما يدعم خطط الخدمة المدنية Civil Services في تعزيز علاقتها مع المواطن العربي.

توصيات التقرير:

١- أهمية تعزيز البنية الأساسية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات ومراعاة التوزيع الجغرافي النسبي لها في أنحاء كل دولة عربية بما يضمن وصول الخدمات لمستحقيها.

٢- تعزيز الإدارات العربية ومؤسسات تقديم الخدمات الحكومية للمواطنين بتكنولوجيا المعلومات والموارد البشرية المتخصصة في هذا المجال وإعادة بناء الهياكل التنظيمية لهذه المؤسسات بما يضمن وجود إدارات بعينها متخصصة في هذه المجالات وبما يعزز الخطط الحكومية في هذا الاتجاه.

٣- مراعاة سد الفجوة الرقمية بين المؤسسات الحكومية العربية داخل الدولة الواحدة بدراسات توجه وتخصص لذلك بحيث يمكنها إنتاج مواقع ذات مستوى عال فى تقديم خدمات ذات مضمون حقيقي للمواطن العربي.

٤- أهمية تبسيط الإجراءات الحكومية وتخفيض عددها وإلغاء التزمت الحكومي البيروقراطي فيها واعتماد مبدأ الشفافية وكذلك تخفيض التشريعات والقوانين التي تحكم علاقة الحكومة بالمواطن عند تقديم الخدمة إليها بما يمكن من تسهيل عملية بناء مشروعات الحكومة الإلكترونية.

٥- تعزيز الدراسات في مجال الحكومة الإلكترونية بحيث تسلط الضوء على معايير قياس الحكومات الإلكترونية ودفع التنافس بين المؤسسات الحكومية العربية في هذا الاتجاه.

٦- تبنى هذا التقرير لقياس مشروعات الحكومات الإلكترونية في الدول العربية من قبل المنظمة العربية للتنمية الإدارية كمنظمة منبثقة عن جامعة الدول العربية ولها نشاطها في هذا الاتجاه.



أكاديمية السادات للعلوم الإدارية

اليوبيل الذهبي

١٩٥٤ - ٢٠٠٤

مركز البحوث والمعلومات

المؤتمر العلمي السنوي التاسع

آفاق التنمية والإصلاح الإداري فى الألفية الثالثة

ودور أكاديمية السادات للعلوم الإدارية

ديسمبر ٢٠٠٤

بحث بعنوان

استراتيجية النشاط التعليمي

بكلية العلوم الإدارية

إعداد

أ . د / محمد مـــــراوان

عميد كلية العلوم الإدارية

رسالة الأكاديمية :

تعمل أكاديمية السادات للعلوم الإدارية كهيئة عامة ذات طابع علمي وثقافي وتتمتع بالشخصية الاعتبارية – على تنمية الإدارة فى جميع المجالات والقطاعات ، وعلى جميع المستويات ، فى المنظمات بكافة أنواعها بما فى ذلك وحدات الحكم المحلى ، وبما يساعد عملية التنمية الشاملة للمجتمع المصري وفى ضوء الخطة المصاحبة لها ، وذلك من خلال تدريب العاملين ، وتقديم الاستشارات الإدارية المهنية ، وتشجيع وتطوير البحوث العلمية المرتبطة بالتنمية الإدارية والقيام بأعمال النشر والتوثيق والمعلومات المتعلقة بالغدارة ، وتقديم البرامج التعليمية التخصصية فى مجالات التنمية الإدارية ، قادرين على تبوء مواقع القيادة والريادة فى مجالات الأعمال والإدارة المختلفة ، والتعاون فى كل ذلك مع المنظمات والمؤسسات الأجنبية ذات الصلة.

وقد حددت هذه الرسالة بشكل عام المهام الرئيسية التي يجب أن تقوم بها الأكاديمية لخدمة عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، دون أن تتقيد بمنهجية محددة أو بأنواع معينة من التخصصات ، خاصة فيما يتعلق بالنشاط التعليمي ، وعلى أن يقوم المجلس الأعلى للجامعات بمعادلة الشهادات التى تمنحها الأكاديمية فى ضوء مقارنتها بنظائرها فى الجامعات المصرية.

نبذه عن نشأة الكلية :

قد أنشئت كلية الإدارة بالقرار الجمهوري رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ حيث تم افتتاحها فى أكتوبر من نفس العام ، كما خرجت الكلية ما يقارب من خمسة آلاف طالب اعتبارا من العام الدراسي ٨٥/٨٤ وحتى العام الدراسي ٢٠٠٤/٢٠٠٣ فى جميع التخصصات بما فيها تخصص إدارة الأعمال الدولية الذي تخرجت منه الدفعة الأولى فى العام الدراسي ٢٠٠٢/٢٠٠١ ومرفق الجدول الذي يوضح أعداد خريجي الكلية منذ نشأتها حتى الآن .

إحصائيات الخريجين

أعداد خريجي الكلية

القسم	الدفعة الأولى ٨٥/٨٤	الدفعة الثانية ٨٦/٨٥	الدفعة الثالثة ٨٧/٨٦	الدفعة الرابعة ٨٨/٨٧	الدفعة الخامسة ٨٩/٨٨	الدفعة السادسة ٩٠/٨٩	الدفعة السابعة ٩١/٩٠	الدفعة الثامنة ٩٢/٩١	الدفعة التاسعة ٩٣/٩٢	الدفعة العاشر ٩٤/٩٣	الدفعة الحادية عشر ٩٥/٩٤	الدفعة الثانية عشر ٩٦/٩٥	الدفعة الثالثة عشر ٩٧/٩٦	الدفعة الرابعة عشر ٩٨/٩٧	الدفعة الخامسة عشر ٩٩/٩٨	الدفعة السادسة عشر ٢٠٠٠/٩٩	الدفعة السابعة عشر ٢٠٠١/٢٠٠٠	الدفعة الثامنة عشر ٢٠٠٢/٢٠٠١	الدفعة التاسعة عشر ٢٠٠٣/٢٠٠٢	الدفعة العشرون ٢٠٠٤/٢٠٠٣	الإجمالي
الحاسب الآلي ونظم المعلومات	٣٩	٤٩	٤٧	٧٣	٥٥	٧١	٧٨	٩٣	٨٦	٩٠	١٢٩	٩٩	٧٢	١٠٦	١٦٩	١٦١	٢١١	٢٢٠	٢٣١	١٧٩	٢٢٢٨
الهندسة	٥٠	٤٥	٦١	٤٥	١٨	٣١	٤٣	٤١	٤٦	٧٧	٦٠	٧٣	٣٧	٦٧	١٠٦	١٤٩	٢٥٧	٢٠٤	١٩٦	٢٠١	١٨٠٣
الصيانة والتشغيل	٢٨	٢١	١٥	١٤	١٧	٢٧	١٧	٣٥	١٥	٣٦	١٥	١٢	١	-	٧	-	١	١	-	-	٢٠٦
الفنيين	١٨	١	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	١٩
المنشآت البترولية والطاقة	-	-	-	-	-	-	-	-	-	٣١	٣٢	٣٢	٧	٨	٦٦	٣٦	٤٥	٦٨	٣٢	٩٨	٣٧٦
إدارة الأعمال الدولية	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	٢٥	٣٤	١٧٣	٢٣٢
الإجمالي	١٢٥	١١٦	١٣٣	١٣٢	٩٠	١٢٩	١٤٨	١٦٩	١٥٧	٢٣٤	٢٣٦	٢١٦	١١٧	١٨١	٢٠٤	٢٤٦	٥٩٤	٤٧٨	٤٩٤	٤٧٨	٤٩٧٠

أسلوب وفلسفة الدراسة بالكلية :

- تعتمد الدراسة على الربط بين النظرية والتطبيق فى الحياة العلمية والمشاركة الفعلية للطلاب
- تعنى الدراسة بتربية الطلاب علميا وعمليا بصورة تجعله قادرا على تناول المشكلات العملية بالبحث وطرح الحلول والبدائل باستقلالية.
- إكساب الطلاب معلومات حول ما يدور فى مجال الإدارة فى مصر والدول الأجنبية وتوفير الفرصة له للاحتكاك بهذه للثقافات.
- تمتع الطالب بقدر معين من الحرية الأكاديمية خاصة فى العامين الثالث والرابع من الدراسة.
- التخصص لا يعنى أكثر من التركيز النسبي على مجال معين من مجالات الإدارة.
- ترتكز الدراسة على الفروع الأساسية لعلوم إدارة الأعمال والدراسات الكمية وعلوم الحاسب الآلي ونظم المعلومات .
- يشترط للحصول على درجة البكالوريوس ما يلي :

أ- تقديم رسالة عملية تحت إشراف أحد الأساتذة فى مجال التخصص.

ب- التدريب العملي خلال فترة الدراسة فى الداخل والخارج لمدة ستة شهور.

تطوير كلية الإدارة :

فى إطار الرؤية المستقبلية لتطوير كلية الإدارة وكذلك المتغيرات المحلية والدولية انتهجت الأكاديمية **مجموعة من المفاهيم أهمها :**

١- أن توجد منظمة القرن الحادي والعشرون فى ظل التوجه إلى العالمية والمنافسة الشرسة واستخدامها تكنولوجيا المعلومات والاتصالات تستوجب تضمين علوم أساسية تتوافر فيها .

- كيفية التعامل مع الجنسيات المختلفة ، والتفاعل مع الثقافات المتنوعة المتداخلة.
- متطلبات التوجه إلى العالمية، وتطوير المقررات بما يواكب هذا التوجه، مثل إدارة الأعمال العالمية (الدولية)، القوانين الدولية .
- متطلبات المنافسة العالمية .. وما تفرضه من طبيعة موجهة للاستراتيجيات الهجومية ، مثل تدريس التسويق الإستراتيجي الهجومي والإغراق.
- التطورات الحديثة فى مجال التكنولوجيا المعلومات والاتصالات، واستخدامها فى نظم المشتريات والمخازن، والبنوك.

٢- إن السوق الحالية أصبحت تتطلب الاتجاه إلى تدعم المنافسة المرنة تجاه قطاع الأعمال ، ودراسة كل ما يتعلق بالميكانيزم الخاص بأسواق المال ،من خلال إدخال الموضوعان الحديثة مثل :

- إدارة محافظ الأوراق المالية والقوانين التي تحكمها ، والأساليب المتعلقة بإدارتها.

- معايير المحاسبة الدولية ،والائتمان الدولي والمعايير الدولية لدراسات الجدوى الاقتصادية بالإضافة إلى أساليب الهندسة المالية.

- التنظيم وإعادة الهيكلة.

٣- إن معايشة التطورات التي تحدث فى العالم ، تقضى مساعدة الطالب وإكساب الثقة بالنفس ، وكيفية التعامل مع المعلومات ، مع إزكاء روح القيم و الارتباط بها .

٤- إن بناء الفكر المتقدم لدى الطلاب منذ التحاقهم بالكلية يعتبر ضرورة هامة لخلق جيل متطور ، مع التأكد على موضوعات تحليل البيانات والنطق الرياضي ، وقاعد المعرفة كمنهج حديث .

واستنادا إلى الرؤية المستقبلية والمفاهيم التي أرستها الأكاديمية والتحليل المبدئي للوضع الإستراتيجي للأكاديمية فقد ارتكزت خطة التطوير على استراتيجية تحسين الوضع الراهن تمهيدا للانتقال إلى استراتيجية التحول المؤسسي الكلى مرتكزة على مجموعة التساؤلات الاستراتيجية التالية :

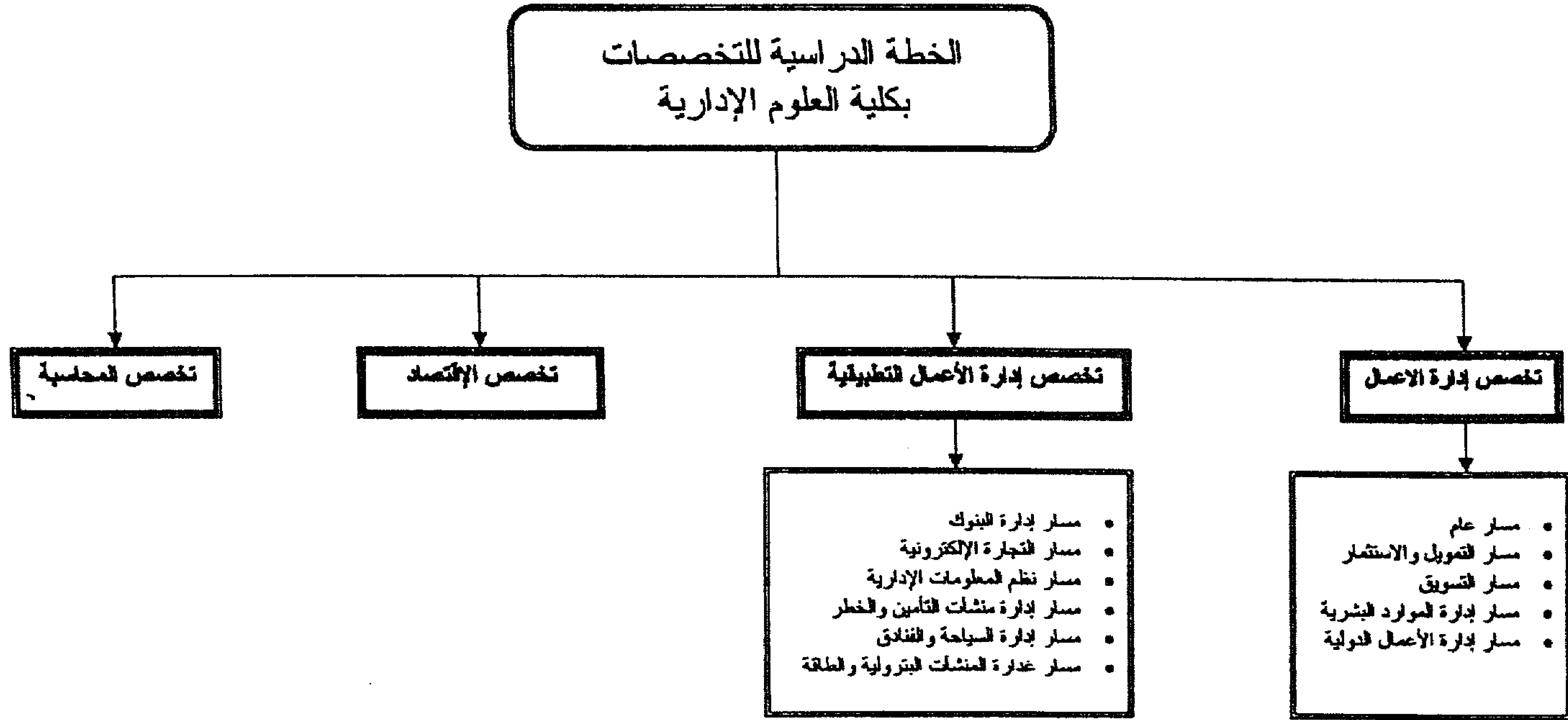
- ما هو نوع الخريج الذي تسعى الكلية إلى تقديمه للمجتمع ؟

- ما هو السوق المستهدف لتخريج الكلية وأنشطتها المختلفة ؟

- من هم المنافسين الرئيسيون ؟وما هو موقعهم فى السوق والمزايا التنافسية التي يملكونها ؟

- ما هي الصورة الذهنية العامة التي تسعى الكلية إلى أبنائها وتدعيمها للمجتمع ؟

قامت الكلية فى العام الدراسي ٢٠٠٣/٢٠٠٤ بوضع خطة التطوير مقررات الكلية وتخصصاتها بما يكفل مسايرة المتغيرات المحلية والدولية والعوامل البيئية المحيطة بالكلية والأكاديمية (ويوضح الشكل التالي الخطة الدراسية للتخصصات بكلية العلوم الإدارية التي تطبيقها اعتبار من العم الدراسي ٢٠٠٤/٢٠٠٥


الخطة الدراسية للتخصصات
بكلية العلوم الإدارية
تخصص إدارة الاعمال
تخصص إدارة الأعمال التطبيقية
تخصص الإقتصاد
تخصص المحاسبة
مسار عام
مسار التمويل والاستثمار
مسار التسويق
مسار إدارة الموارد البشرية
مسار إدارة الأعمال الدولية
مسار إدارة البنوك
مسار التجارة الإلكترونية
مسار نظم المعلومات الإدارية
مسار إدارة منشآت التأمين والخطر
مسار إدارة السياحة والفنادق
مسار غدارة المنشآت البترولية والطاقة

استراتيجية التحول المؤسسي الكلي :

تتطلب هذه الاستراتيجية مدى زمني اوسع كبير لتحقيقها ، وربما يمكن النظر اليه باعتبارهـا طمـوح إستراتيجي بعيد المدى ، يوجه جهود الإصلاح والتطوير الذي تقوم بها الأكاديمية في مراحلهـا المتلاحقـة القادمة ، ويشمل على إجراء تحول شامل في المهام والأدوار الحالية للاكاديمية فيما يتعلق بلنشاط التعليمي، وما قد يصاحبه من تغيرات جوهرية في القطاع التنموي ، حيث يتم تحويل كلية الإدارة الحالية إلـى كليـة أعمال أو إدارة أعمال الكامل لها Full-fledged College Business وفق ماهو متعارف عليـه وكـذا تحويل تخصص إدارة الاعمال التطبيقية إلى كلية منفصلة ، والتوسع في تخصص الحاسب الآلـي ونظـم المعلومات ، وتحويل القسم الخاص به إلى كلية الحاسبات والمعلومات (أو كلية تكنولوجيا المعلومات) .

بهذا الشكل تكون الأكاديمية قد انتقلت من مؤسسة أحادية الكلية إلى مؤسسة متعددة الكليات ، بل يمكن التفكير في تحويل الأكاديمية من أكاديمية للعلوم الإدارية ،إلى أكاديمية للعلوم الإداريـة والتكنولوجيـا (أو للعلوم والتكنولوجيا) وبذلك تصبح الأكاديمية نموذجا فريدا وجديدا أكثر تجاوبا مـع متطلبـات العصـر ، ويمكن كذلك تحديد الرؤية الاستراتيجية الطموحة لهذا البديل الإستراتيجي ، التي تصاحب رسالة الاكاديمية السابق الإشارة عليها ، كما يلي .

تطمح الأكاديمية لأن تكون مؤسسة علمية رائدة للعلوم الإدارية و التكنولوجية ،قادرة على التنافس بقوة مع أفضل الجامعات في المنطقة العربية ، وفق معايير التميز والاعتراف الدوليـة ،بمـا يخـدم أفضل ما يكون احتياجات التنمية الشاملة في المجتمع المصري.

أهم الملاح الرئيسية لاستراتيجية التحول المؤسسي :

يستند هذا التحويل على مجموعة من التوجهات المؤسسية من أهمها :

- تحويل البرنامج الدراسي بالكامل إلى اللغة الانجليزية من أجل الارتقاء بمسـتوى التـدريس ، وجودة التعليم ، وتمشيا مع التحولات العالمية ، وتمشيا مع التحولات العالمية الأمر الذي لابد وأن يـنعكس إيجابيا على مستوى الخرجين ، ومكانة وسمعة الأكاديمية في مجتمع الأعمال وسوق التوظيـف ، ولـدى اولياء الأمور عن تعليم متطور لأبنائهم ، يمكن هذا التحول من الاعتماد على الكتب الأمريكية والأوروبيـة وما يصاحبها من مواد تطبيقية وحاسباتية جيدة.

- التفكير الجدي في عمل فصل دراسي تمهيدى قبل القبـول النهـائي فـي برنـامج الدراسـة بالاكاديمية، يقوم الطالب فيه بدراسة اللغة الانجليزية ، والحاسب الالي ، والرياضة (خاصة بالنسبة لطلبـة القسم الأدبي في مرحلة الثانوية العامة) ، ومنهج البحث العلمي ، وكتابة التقارير والاتصـال ، ويجب فـي هذه الحالة عقد امتحانات قبول في هذه المجالات قبل بدء العام الدراسي ، بحيث يتم إعفاء الطلبـة الـذين

يجتازون بعض هذه الامتحانات بنجاح من المتطلبات الجامعية لاستكمال جدولهم الدراسى ،علـى أن يـتم البت فى كل حالة على حدة ويمكن إعطاء الطالب الذى يرسب فى بعض أو كل هـذه المقـررات فرصـة أخرى وحيدة يتعين علية بعدها الانسحاب من الاكاديمية إذا لم يجتاز المقررات بنجاح.

- إبرام اتفاقيات أو بروتوكولات تعاون مع بعض الجهات الأمريكية والكنديـة والاوروبيـة ذات السمعة والمكانة المرموقة فى مجالات التخصص التي تهتم الأكاديمية ، يـتم بمقتضـاها تبـادل الأسـاتذة لفترات ومنية محدودة ، وربما قيام بعض الطلبة المتميزين – كما فى برنامج الشرف مثلا – بقضاء فصـل أو فصلين دراسيين بالجامعات الأجنبية ، مما يضيف كثيرا إلى مسـتوى وسـمعة خريجـي الاكاديميـة ، والأمر الذى ينعكس ايجابا على الصور الذهنية العامة لها فى المجتمع من الطبيعي أن يصاحب مثـل هـذا التوجه وضع برنامج طموح لتنمية اعضاء الهيئة التدريسية ، اعتمادا على مصادر تمويل خاريجيـة كمـا سبق ان أوضحنا.

- العمل بجدية للحصول على الاعتراف الأكاديمي العالمى من جمعية AACSB او من جهـات أخرى مماثلة مع نهاية العقد من القرن الحالى ، الأمر الذى يتطلب ضرورة أن تـتم عمليـات التطـوير ، وإعادة هيكلة البرنامج التعليمي ، وما يصاحبها من تغييرات فى النظم واللوائح الداعمة ، وفقـا لمتطلبـات الاعتراف ، واسترشادا بالمبادئ والقواعد العامة الحاكمة له ، ويتطلب هذا التوجـه ضـرورة الاسـتعانة بخبرات أجنبية أو عربية ذات خبرة مناسبة فى مجال الأعداد للاعتراف الأكاديميى العلمى ، وهذا العمـل يتطلب جهودا مكثفة ممتدة ، وتطوير نظم الأكاديمية العلمية والأدارية ، مع أقصى قدر ممكن من المشاركة من قبل أعضاء الهيئة التدريسية.



أكاديمية السادات للعلوم الإدارية

اليوبيل الذهبي

١٩٥٤ - ٢٠٠٤

مركز البحوث والمعلومات

المؤتمر العلمي السنوي التاسع

آفاق التنمية والإصلاح الإداري فى الألفية الثالثة ودور أكاديمية السادات للعلوم الإدارية

ديسمبر ٢٠٠٤

بحث بعنوان

استراتيجية النشاط التعليمي المهني والأكاديمى والتدريبي للمعهد القومي للإدارة العليا والمحاور الرئيسية لتطوير المعهد

إعداد

أ.د. محمد زكي عيد

عميد المعهد القومي للإدارة العليا

أنشئ المعهد القومي للإدارة العليا في بداية عقد الستينات ليقوم بدور رئيسي في تنمية كوادر الإدارة العليا ، ونجح إلى حد كبير في هذا المجال ، وترسخت لدى الرأي العام صورة ذهنية Image عن هذا المعهد باعتباره " حضانة " لتخريج أفراد الإدارة العليا ، خاصة وان معظم من تخرجوا منه وصلوا إلى مناصب متميزة في الدولة. وبصدور القرار الجمهوري رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بإنشاء أكاديمية السادات للعلوم الإدارية وتبعية المعهد القومي للإدارة العليا لها ، قام المعهد بتأكيد دوره في هذا المجال بمنح درجتي الزمالة والعضوية للدارسين وفق نظم خاصة بالمعادلة لمن تتوفر فيهم شروط محددة مع درجتي الماجستير والدكتوراه.

وبصدور القرار الجمهوري رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٤ أعطيت للمعهد صلاحيات منح درجتي الماجستير والدكتوراه وفق النظم والإجراءات المنصوص عليها فى قانون تنظيم الجامعات المصرية رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢.

وان كان ذلك يمثل نقلة نوعية هامة في مسيرة المعهد ألا أن الحرص على دوره في مجال التنمية الإدارية أصبح أمرا ضرورياً ، وبالتالي يمكن النظر إلى المعهد القومي للإدارة العليا باعتباره مؤسسة علمية مهنية ذات طبيعة قومية بحكم ما يتوفر له من قدرات وخبرات مكتسبة وكوادر على درجة عالية من التخصص ، ويتمثل هذين الدورين فيما يلي :-

أولا: الدور الأكاديمي ممثلا في منح الدرجات العلمية (دبلومات، ماجستير ، ودكتوراه).

ثانيا : الدور المهني ، وذلك بإعداد الكوادر الإدارية المتميزة للعمل في إدارة المنظمات المختلفة وسد العجز في المديرين المتمرسين على مستوى الدولة.

اتجاهات التطوير :

أولا: التطوير في الجانب الاكاديمى :

ينطلق المعهد القومي للإدارة العليا في منهجية التطوير من التشخيص الدقيق للثغرات التي تعتري النظم الحالية للدراسات العليا بالجامعات المصرية ، وبالتالي وضع خطته للدراسات العليا ولوائحه ومناهج الدراسة بما يمثل إضافة جديدة في سياسات الدراسات العليا في مجال الإدارة ، بحيث تلحق بالنظم العالمية في الدول المتقدمة ، في مجال تدريس العلوم الإدارية.

ومن أهم ملامح التطوير في هذا المجال الأكاديمي مايلى :-

١- النظر إلى دراسات العلوم الإدارية باعتبارها "جذع الشجرة " الخاصة بالدراسات العليا ، وبالتالي يدخل في عباءتها من التخصصات التالية والتي يتم تقديمها للدارسين من منظور أنها أدوات لدعم القرار الإداري وهى :-

- دراسات العلوم الإدارية بجميع فروعها .
- الدراسات المحاسبية.
- الدراسات الإقتصادية
- دراسة الأساليب الكمية.
- دراسة نظم المعلومات الالكترونية .

٢- النظر إلى دراسات العلوم الإدارية على مستويين :-

- مستوى الدراسات الأساسية لجميع الدارسين Basic Studies.

- مستوى الدراسات التخصصية Specialized Studies (مجالات التركيز) مثل التسويق والتمويل وإدارة الموارد البشرية ، والتي يتجه إليها الدارس لبناء قدرات متميزة في إحداها.

٣- النظر إلى دراسات إدارة الأعمال بإعتبارها مزيج من المفاهيم والمبادىء والنظريات من ناحية، ومجموعة من الدروس المستخلصة من واقع التجارب الناجحة في مجال التطبيق والتي يجب نقلها إلى الدارسين في قاعات الدراسة، من ناحية أخرى.

٤- نظرا لأن التفاعل وتبادل الخبرات أمر أساسي في مجال الإدارة، فان المادة العلمية يجب أن تقوم على إستخدام الحالات العملية والمختبرات وورش العمل والبحوث التطبيقية والزيارات الميدانية والتدريب العملي فى المؤسسات.

٥- ضرورة أن يتم تقييم الدارسين بأساليب قادرة على كشف مستوى التغير الذي حدث في الدارس بالنظر إلى مختلف الجوانب التي يشتمل عليها المنهج الدراسي، وهذه الأساليب تشتمل على :-

- الامتحانات الفصلية Seasonal Tests

- التكليفات Assignments

- المناقشات الفصلية Class Interaction

- البحوث التطبيقيةApplied Research

- الامتحانات النهائية Final Exams

٦- تشجيعا للطلاب على التوافق الكامل مع نظام الدراسة والتفرغ للدراسة ، فان التدريس يجب أن يقوم على نظام الساعات المعتمدة Credit-Hour System خروجا على النظام الفصلي أو السنوات الدراسية بما له من خصائص تقليدية.

٧- تمشيا مع المعايير الخاصة بالدراسات العليا في الجامعات المصرية وحرصا على معادلة الدرجات التي يمنحها المعهد ، فقد وضعت خطة الدراسة بما يتيح ساعات معتمدة لايقل عن كليات التجارة بالجامعات المصري. كذلك فقد وضعت خطة الدراسة بما يؤكد على الجانب المعرفي (تدريس وامتحانات) والجانب البحثي والمنهجي التطبيقي (بإعداد رسالة للماجستير أو رسالة للدكتوراه حسب كل حالة) كمتطلب للحصول على أي من الدرجتين.

٨- انطلاقا من الرغبة في إتاحة فرصة المعرفة الإدارية للفئات المختلفة حسب ظروف كل منها وحسب التنوع في إحتياجات سوق العمل ، فقد حرص المعهد على تقديم عدة أنواع (منتجات) من كل درجة علمية ، وعلى الدارس أن يلتحق بنوع الدراسة الذي تناسبه وهى :

- دبلومات الدراسات العليا المتنوعة ذات توجه مهني تطبيقي للعاملين الراغبين فى تنمية معرفتهم الدراسية لصالح أعمالهم ووظائفهم.

- ماجستير مع إعداد رسالة لذوى التوجهات الأكاديمية الموصلة إلى الدكتوراه.

- دكتوراه مع إعداد رسالة في مجال التخصص.

٩- ولعل أهم ملامح التطوير المقترح للمعهد القومي هو ضرورة التوسع في قبول الراغبين في الدراسة بالأكاديمية للعلوم الإدارية من كافة التخصصات غير التجاريين وذلك من خلال دراسة دبلوم الدراسات التأهيلية المصمم بطريقة تعويضية للدارس عن المواد الأساسية بكلية التجارة، وبما يتيح للدارس لمواصلة الدراسة بالماجستير في مجال الإدارة وفروعها ، وهذا يمثل حل عملى (من واقع التجربة) للاستجابة لاحتياجات سوق العمل. وبناء على ذلك ، يقترح أن يلتحق الطلاب الحاصلون على بكالوريوس أو ليسانس غير بكالوريوس التجارة بتقدير عام " جيد" على الأقل بالدبلوم التأهيلي في العلوم الإدارية حيث يقوموا بدراسة المقررات الآتية (ثلاثون ساعة معتمدة بواقع ثلاث ساعات معتمدة للمقرر الواحد) حتى يتسنى لهم الإلتحاق بمقررات تمهيدي ماجستير :

- مدخل (أصول) علم الإدارة.

- مدخل (أصول) علم المحاسبة .

- - الإقتصاد الكلى .
- الإقتصاد الجزئى.
- الخطر والتأمين.
- الإحصاء في مجالات الأعمال.
- إدارة المعلومات والإنتاج.
- التسويق والمبيعات
- مبادىء محاسبة التكاليف.
- السلوك التنظيمي.

ثانيا : التطوير في الجانب المهني :

تأكيدا لاستمرار دور المعهد في إعداد الكوار الإدارية فان التطوير بالمعهد يشتمل على :-

١- قيام مركز متخصص في إعداد الكوادر الإدارية بمختلف القطاعات وفق المفاهيم والأساليب الحديثة في التنمية الإدارية ، بحيث يعمل هذا المركز كوحدة مستقلة داخل المعهد.

٢- التوسع في مجال التنمية الإدارية بمختلف القطاعات المختلفة بالدولة (حكومة – قطاع أعمال- قطاع عام – منظمات أهلية ......الخ).

٣- التركيز على شريحة الإدارة العليا دون باقي المستويات الإدارية نظرا لما لدى المعهد من خبرة متراكمة في هذا المجال ، ولان هذه هي الطبقة الأولى بالرعاية في مجال التنمية الإدارية ، نظرا لحاجة مختلف القطاعات بالدولة إلى قيادات إدارية متمرسة.

٤- إعادة تنظيم المعهد بما يضمن إنشاء وحدات تتمتع بحرية العمل في مجالات التدريب والتطوير، تقييم وتحديد الإحتياجات التدريبية ، تقييم وتطوير البرامج التدريبية والمواد التدريبية ، تكنولوجيا المعلومات والدعم الألكترونى ، وتقييم التدريب والتطوير.

ربط النشاط التدريبي عند مستوى القيادات بالواقع العمل في المنظمات والقطاعات التي ينتمي إليها المتدربون وفق نظم للتدريب التطبيقي في شكل مشروعات تطبيقية .

٥- التوجه إلى السلطات المختصة لاستصدار القرارات اللازمة التي تجعل المعهد القومي للإدارة العليا أحد الجهات المرخص لها بتدريب القيادات الإدارية في القطاع الحكومي وإصدارها شهادات معتمدة طبقا لمتطلبات القانون رقم (٥) لسنة ١٩٩١.

٦- دراسة إمكانية أن يعمل هذا المركز لإعداد القيادات كوحدة ذات طابع خاص ، له موازنة مستقلة ويقوم على التمويل الذاتي والتوسع في نشاطه محليا وخارجيا.

٧- ربط النشاط التدريبي في المعهد بالمنظمات المتخصصة في مجال إعداد القيادات بالدول المتقدمة، وإيجاد إطار مؤسسي للتعاون المشترك مع هذه المنظمات في هذا المجال.

٩- التوسع في إدخال التكنولوجيا الحديثة في مجال التدريب وإعداد القيادات والتوسع في تقديم البرامج المقيمة وتلك التي تنفذ خارج المعهد.

١٠- إنشاء بنك للحالات العملية والمواد التدريبية التي يمكن استخدامها في مجال التنمية الإدارية ، بناءاً على دراسات تطبيقية وتجميعا للخبرات المتراكمة لدى المعهد في هذا المجال للاستفادة بها فى إعداد القيادات

١١- ربط نظام تدريب وإعداد القيادات الإدارية بالمعهد بالنشاط البحثي والاستشاري التي يقوم بها المراكز المتخصصة في الأكاديمية والمعهد ، عملاً على تكامل الجهود الخاصة بالتنمية الإدارية ، مع الجهود الاستشاريه وبما يؤدى إلى دعم كل جانب للأخر وتكاملهما في سبيل تطوير النظم وحل المشاكل التي تواجه المنظمات المصرية التي يتم التعامل معها.

١٢- دعم رابطة خريجي المعهد القومي للإدارة العليا باعتباره منظمة غير رسمية ، يمكن لها أن تعمل على إيجاد رابطة مستمرة لتجميع الخريجين في مجال التدريب ويسهم بدرجة كبيرة في مجال الترويج لبرامج المعهد وللخريجين.

١٣- ربط المعهد القومي للإدارة العليا بجناحيه (الاكاديمى والتدريبي) بمنظمات الأعمال والأجهزة الحكومية من خلال آليات تنظيمية تعمل على تمثيل المسئولين الرسميين ورجال الأعمال وقيادات القطاع الأهلي في مجلس المعهد ووحدة التدريب (مركز إعداد القادة) ولجانه المختلفة .

١٤- الربط بين النشاط التدريبي والأكاديمي في المعهد من خلال لجان أو مجالس مشتركة تعمل على تبادل الخبرات والاستفادة المتبادلة من الموارد المتاحة لدى كل منها لدعم أداء الجانب الأخر.



أكاديمية السادات للعلوم الإدارية

اليوبيل الذهبي

١٩٥٤ - ٢٠٠٤

مركز البحوث والمعلومات

المؤتمر العلمي السنوي التاسع

آفاق التنمية والإصلاح الإداري فى الألفية الثالثة ودور أكاديمية السادات للعلوم الإدارية

ديسمبر ٢٠٠٤

بحث بعنوان

التوجهات الاستراتيجية لمركز البحوث والمعلومات

إعداد

أ.د. عبد المطلب عبد الحميد

أستاذ الاقتصاد

وعميد مركز البحوث الإدارية

بأكاديمية السادات للعلوم الإدارية

التوجهات الاستراتيجية

لمركز البحوث والمعلومات

فى إطار العمل على تحقيق رسالة ورؤية مركز البحوث والمعلومات من منظور التخطيط الاستراتيجى ، فقد سعينا إلى وضع تصور مبدئى للمحاور والتوجهات الاستراتيجية لمركز البحوث في ضوء قرار رئيس الجمهورية رقم ٣٠لسنة ٢٠٠٤ في شأن إعادة تنظيم أكاديمية السادات للعلوم الإدارية والتي جاءت فيه اختصاصات مركز البحوث والمعلومات على النحو التالي: يختص مركز البحوث والمعلومات بما يلي:

١. التعرف على المشاكل الإدارية المعاصرة.

٢. دراسة العوامل المؤثرة في إحداث تطوير الوحدات الإدارية الاقتصادية والخدمية، وكذا الوحدات الإنتاجية.

٣. تقييم الأداء للوحدات الإدارية الاقتصادية والخدمية، وكذا الوحدات الإنتاجية.

٤. تقييم مدى كفاءة الأنظمة الإدارية والمحاسبية في الوحدات الإنتاجية.

٥. دراسة نظم المعلومات الإدارية في قطاعات الدولة.

٦. دراسة مشاكل تطبيق البحوث العملية في قطاعات الدولة.

٧. دراسة أثر الإنتاج الاقتصادي على كفاءة الوحدات الإدارية الاقتصادية والخدمية، وكذا الوحدات الإنتاجية.

٨. اقتراح خطة البحوث المرتبطة بالمشاكل العامة بالاشتراك مع الأقسام العلمية المختلفة.

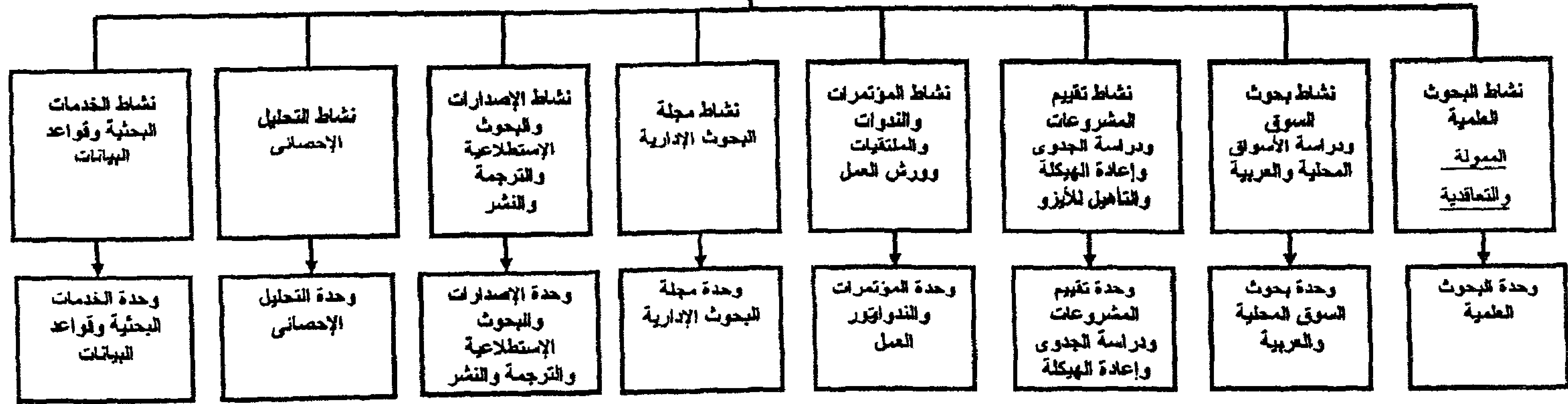
٩. اقتراح خطة للمؤتمرات والندوات التي تعقدها الأكاديمية.

١٠. اقتراح خطة للنشر والترجمة والبحوث والدراسات المتصلة بمجالات أنشطة الأكاديمية.

١١. اقتراح خطة عامة لتطوير المواد والبرامج والوسائل التدريبية والمكتبات بالأكاديمية.

١٢. إعداد مشروع موازنة البحث العلمي في الأكاديمية

ومن هذا المنطلق ، فمن المتصور أن يعمل مركز البحوث والمعلومات فى سعيه لتحقيق رسالته من خلال تقسيم العمل به إلى مجموعه من الأنشطة activities يقابلها وحدات تنظيمية تكون كل وحدة فيه مسؤولة عن نشاط معين تحقق الهدف منه ؛ لتصب فى النهاية فى تحقيق رسالة المركز ورؤيته والفلسفة من وجوده كجزء من المنظومة الإدارية لأكاديمية السادات للعلوم الإدارية ومن هنا يمكن أن نرى مركز البحوث والمعلومات وتوجهاته.


أنشطة مركز البحوث والمعلومات
نشاط البحوث العلمية الممولة والتعاقدية
وحدة البحوث العلمية
نشاط بحوث السوق ودراسة الأسواق المحلية والعربية
وحدة بحوث السوق المحلية والعربية
نشاط تقييم المشروعات ودراسة الجدوى وإعادة الهيكلة والتأهيل للأيزو
وحدة تقييم المشروعات ودراسة الجدوى وإعادة الهيكلة
نشاط المؤتمرات والندوات والملتقيات وورش العمل
وحدة المؤتمرات والندواتورور العمل
نشاط مجلة البحوث الإدارية
وحدة مجلة البحوث الإدارية
نشاط الإصدارات والبحوث الإستطلاعية والترجمة والنشر
وحدة الإصدارات والبحوث الإستطلاعية والترجمة والنشر
نشاط التحليل الاحصائى
وحدة التحليل الاحصائى
نشاط الخدمات البحثية وقواعد البيانات
وحدة الخدمات البحثية وقواعد البيانات

الاستراتيجية على النحو التالى :-

وبالتالى فإن الخطة الإستراتيجية لمركز البحوث والمعلومات يمكن أن تقوم على المحاور التالية :-

المحور الأول : البحوث العلمية

وسيكون التوجه على هذا المحور من خلال القيام بإعداد وإجراء البحوث العلمية المتعلقة بالقضايا الاقتصادية والمشاكل الإدارية التى يواجهها الاقتصاد القومى والمجتمع ومنظماته سواء الحكومية وقطاع الأعمال العام أو القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية ؛ بهدف الوصول إلى الحلول العلمية القابلة للتطبيق وبالتالى مساعدة ومساندة صانع السياسات فى كل هذه المجالات والمواقع على اتخاذ القرارات المبنية على أسس علمية ومعايير موضوعية سليمة .

وبالتالى يتطلب العمل على هذا المحور عدداً من الخطوات الضرورية لعل من أهمها :-

- أن يقوم مجلس مركز البحوث بوضع خطة البحوث المكتبية والميدانية فى حدود السياسات والتوجهات الاستراتيجية لمجلس الأكاديمية .

- تحديد أولويات القطاعات الاستراتيجية التى تحتاج إلى تركيز نشاط البحوث فيها مثل قطاعات البنوك وسوق المال،والتجارة الدولية ،والتنمية الإدارية ،والتنمية البشرية والاستثمار وغيرها .

- طرح بعض المشروعات البحثية على بعض الجهات المستهدفة مثل: الصندوق الاجتماعى للتنمية ، والهيئات مثل :هيئة الاستثمار .

- دراسة المشروعات البحثية التى تغطى احتياجات المحافظات التى يتواجد بها فروع للأكاديمية .

- وضع آليات لتعميق التعاون بين مركز البحوث والمؤسسات والهيئات الاقتصادية ذات الصلة ؛ لترجمة ذلك إلى مشروعات بحوث تعاقدية يتم إجراءها لصالح هذه الجهات المختلفة .

- تكوين قاعدة بيانات وسجل للخبراء والاستشاريين والباحثين سواء ؛ من خلال الأقسام العلمية بالأكاديمية وتفعيل دورها فى المشاركة فى وضع الخطة البحثية وتنفيذ وإجراء البحوث التعاقدية ، وكذلك الاستعانه بالخبراء والاستشاريين والباحثين من الخارج وخاصة فى التخصصات والخبرات التى لا تتوافر فى الأكاديمية .

- إجراء حصر للجهات المانحة والتى لديها خطط سنوية للبحوث التى تقوم بتمويلها، وتسجيل المركز على خريطتها البحثية وتعميق العلاقات معها والدخول فى مناقصاتها والسعى إلى التعاقد معها على اجراء البحوث التى تتناسب مع رسالة ودور المركز ، ومن أهمها :-

١. وزارة التعاون الدولى .
٢. أكاديمية البحث العلمى والتكنولوجيا .
٣. الصندوق الاجتماعى للتنمية .

٤. هيئة المعونة الأمريكية .

٥. مركز البحوث الاجتماعية بالجامعة الأمريكية .

٦. هيئة المعونة اليابانية .

٧. مؤسسة "فورد "للأبحاث .

٨. مؤسسة "فريدريش" الالمانية

٩. مؤسسة "كونراد ايديلور"

- تقسيم خطة البحوث إلى بحوث اقتصادية ، وبحوث لحل المشاكل الإدارية التى تواجه القيادات الإدارية فى قطاعات الدولة المختلفة . وبحوث تهدف إلى توفير المادة العلمية والحالات الدراسية للأنشطة الأخرى بالأكاديمية وهكذا سيتطلب ذلك بالطبع تكوين فرق ومجموعات بحثية حسب الموضوعات المطروحة للبحث.

المحور الثانى: بحوث السوق ودراسة الأسواق المحلية والعربية

وهذا المحور يحتاج إلى تعميق الاهتمام بهذا النوع من البحوث لتعاظم الحاجة إليها فى ظل التحول نحو آليات السوق على مستوى الاقتصاد المصرى والسعى إلى تفعيل السوق العربية المشتركة على المستوى العربى وهو ما يتطلب سعى مركز البحوث إلى أن يتخذ الخطوات

التالية :-

١. اجراء مسح للشركات والمصانع والجهات المستهدفة التى تكون فى حاجة إلى إجراء دراسات سوق ؛ سواء السوق المحلى ، أو السوق الخارجى ومحاولة تقديم عروض لها لإجراء بحوث سوق تعاقدية معها .

٢. تعميق العلاقات بين المركز والقطاعات والجهات المستهدفة لعرض إمكانيات المركز فى عمل هذا النوع من البحوث .

٣. البحث عن جهات تمول دراسات الأسواق العربية مثل : مجلس الوحدة الاقتصادية ، ومجلس الوزراء المصرى وغيرها فى ظل التوجه نحو تفعيل السوق العربية المشتركة .

٤. إجراء اتصالات باتحاد المستثمرين العرب وغيره من المنظمات المعنية لطرح إمكانيات مركز البحوث بالأكاديمية ومحاولة بحث ما يمكن عمله فى هذا الأتجاه .

٥. إجراء اتصالات بجمعيات المستثمرين فى مصر وبحث إمكانية عمل دراسات سوق لرجال الأعمال أو المستثمرين الأعضاء بها .

٦. إجراء اتصالات بالبنوك وجهات تمويل المشروعات لبحث إمكانية التعاون بين المركز وتلك الجهات لعمل دراسات السوق لعملائهم .

المحور الثالث: تقييم المشروعات ودراسة الجدوى وإعادة الهيكلة والتأهيل للأيزو

ويقوم هذا المحور على ضرورة العمل على تقديم الخدمات البحثية للمركز لكل القطاعات والمنظمات الحكومية وشركات قطاع الأعمال العام والقطاع الخاص؛ من خلال الدراسات البحثية فى المجالات التالية :

١. عمل دراسات الجدوى الاقتصادية للمشروعات الجديدة والتوسعات فى المشروعات القائمة وغيرها من المجالات المعروفة فى هذا الاتجاه .

٢. تقييم المشروعات القائمة بغرض الخصخصة أو غيرها من الأغراض .

٣. بحوث إعادة الهيكلة الجزئية مثل إعادة هيكلة العمالة ، أو إعادة هيكلة المالية لإعادة الهيكلة وبحوث إعادة الهيكلة الشاملة التى تشمل كل الجوانب الأنتاجية والمالية و البشرية والتنظيمية.

٤. بحوث تأهيل المنظمات والأفراد للحصول على شهادة الأيزو والوصول إلى إدارة الجودة الشاملة .

٥. بحوث الإقالة من التعثر ومعالجة تعثر المشروعات وتعويم الشركات.

٦. بحوث التطوير التنظيمى والتشريعى وإدارة الموارد البشرية.

٧. تقديم الخدمات المالية والبحثية المتعلقة بإقامة المشروعات وتأسيسها والحصول على قروض من جهات التمويل.

المحور الرابع : المؤتمرات السنوية والنوعية

ويبلور هذا المحور نشاطاً رئيسياً من أنشطة مركز البحوث ويمكن عرض تصور العمل على هذا المحور على النحو التالى :-

١. **المؤتمرات السنوية**

يخطط المركز لإقامة مؤتمر علمى سنوى ضخم يستحوذ على اهتمام أكبر عدد ممكن من الهيئات والمؤسسات الاقتصادية المحلية والإقليمية والدولية ويُقترح فى هذا المجال الموضوعات التالية :

الاقتراح الأول: تحديث وإصلاح الجهاز المصرفى فى ظل المتغيرات المحلية والعالمية .

الأقتراح الثانى: جوانب الإصلاح الإدارى و الهيكلى للاقتصاد المصرى فى ضوء المتغيرات المحلية والعالمية .

الأقتراح الثالث: التوجهات الاستراتيجية لتنمية الصادرات المصرية فى ظل العولمة الاقتصادية .

الاقتراح الرابع: اعادة هيكلة الموازنة العامة للدولة فى مرحلة التحول لآليات السوق.

الاقتراح الخامس: تقييم أداء الاستثمار الخاص فى مرحلة الإصلاح الاقتصادى.

٢. **المؤتمرات النوعية :**

يخطط المركز لإقامة مؤتمرات نوعية فى فترات مختلفة عبر خطته السنوية ويقترح فى هذا المجال المؤتمرات التالية:

٢/١- مشاكل ومعوقات الاستثمار فى المناطق الصناعية الجديدة وسُبل علاجها.

٢/٢- إدارة المناطق الاقتصادية الخاصة والمناطق الحرة ودورها فى مجال الأستثمار من أجل التصدير.

٢/٣- إدارة الديون المتعثرة فى البنوك فى ظل قانون البنك المركزى الجديد.

٢/٤- الدور الجديد للدولة فى ظل العولمة .

٢/٥- مؤتمر عرض المشروعات البحثية لخريجى الأكاديمية من الكلية والدراسات العليا؛ لمواجهة متطلبات الإدارة والصناعة فى القطاعات الاستراتيجية.

٢/٦ - التغييرات الهيكلية فى الاقتصاد العربى ودورها فى تفعيل السوق العربية المشتركة.

٢/٧- صناعة التأمين وتحديّات العولمة.

٢/٨- دور المجتمع المدنى فى ظل التحول لآليات السوق والعولمة.

٢/٩- دور اتفاقية المشاركة العربية الأوربية فى التحديث الإدارى والاقتصادى للاقتصاد المصرى.

٢/١٠- مستقبل صناعة المنسوجات والملابس الجاهزة بعد يناير ٢٠٠٥ ودور المناطق الصناعية المؤهلة.

المحور الخامس : الندوات والملتقيات الفكرية وورش العمل

ويمكن العمل على هذا المحور على النحو التالى :

١ – الندوات :

١/١ – الندوات العامة

ويُقترح إقامة الندوات فى الموضوعات التالية :

١/١/١- تقديم مشروعات البنية الأساسية الممولة بنظام .B.O.T

١/١/٢- التوجهات المستقبلية للتعليم العالي وإدارة الجودة الشاملة في التعليم العالي.

١/١/٣- مناخ الاستثمار في مصر وإمكانيات تحسينه في ضوء التوجهات الاقتصادية الجديدة.

١/١/٤- الصناديق الخاصة فى الموازنة العامة ما لها وما عليها .

١/١/٥- دور التجارة الإلكترونية فى التسويق الدولى وتنمية الصادرات .

١/١/٦- إدارة الدين العام المحلى وإمكانيات ترشيده فى مصر

١/١/٧-قضية سعر الفائدة وأثرها على الادخار والاستثمار فى الاقتصاد المصرى .

١/١/٨- إدارة سعر الصرف ما لها وما عليها فى مصر.

١/١/٩- دور الحوكمة فى تحسين جودة إدارة المنظمات والمجتمع والدولة .

١/١/١٠- اقتصاديات العمل عن بعد وأثرها على التشغيل والبطالة .

١/٢ - الندوات المتخصصة

١/٢/١- دور الصندوق الاجتماعى للتنمية فى تمويل وتسويق منتجات المشروعات الصغيرة .

١/٢/٢- مستقبل صناعة البتروكيماويات فى مصر .

١/٢/٣- الملتقى السنوى لقطاع الأسمنت .

١/ ٢/٤- إدارة تحديات قطاع الطيران والنقل الجوى .

١/٢/٥- إدارة الصناعات الصغيرة فى ضوء القانون الجديد .

١/٢/٦- محاور إصلاح القطاع التعاونى لتفعيل دوره فى مرحلة تحديث الاقصاد المصرى .

١/٢/٧- نظم المعلومات الجغرافية ودورها فى تحديد الخريطة الاستثمارية فى مصر.

١/٢/٨- دور المنظمات غير الحكومية فى إحداث التنمية الشاملة.

١/٢/٩- مداخل الإدارة المثلى لأموال التأمينات الاجتماعية فى مصر.

١/٢/١٠- صناعة الأحذية والمنتجات الجلدية فى عصر الواقع والمستقبل.

١/٢/١١- مستقبل خدمات الاتصالات فى ظل تعميق التنافسية فى الاقتصاد الجديد.

١/٢/١٢- مستقبل الاستثمار فى صناعة الأدوية فى مصر فى ظل الملكية الفكرية.

١/٢/١٣- بحث إمكانية مبادلة ملكية المؤسسات الاقتصادية بالديون المستحقة لهيئة التأمينات وبنك الاستثمار القومى.

١/٢/١٤- مستقبل صناعة الحديد والصلب فى مصر فى ظل العولمة.

١/٣ - ملتقيات شهرية مع كبار المسؤولين والمفكرين

١/٣/١ - دور وزارة التنمية الإدارية فى علاج مشكلة البطالة .

١/٣/٢ – برنامج تحديث الصناعة بين إزالة المعوقات وتنمية الصناعة المصرية.

١/٣/٣- خصخصة إدارة المجتمعات العمرانية الجديدة .

١/٣/٤- الغش التجارى وتأثيره على السوق المصرى .

١/٣/٥- البنوك بين الخصخصة والاندماج المصرفى .

١/٣/٦- مناخ الاستثمار وإمكانيات تحسينه فى بداية الألفية الثالثة .

١/٣/٧- نحو تحسين كفاءة سوق رأس المال فى مصر .

١/٣/٨- مستقبل العمل الشبابى والأهلى فى مصر.

١/٤- ورش العمل والحلقات النقاشية

١/٤/١- تفعيل قانون رأس المال وعمليات التوريق.

١/٤/٢- أساليب التعامل مع الاقتصاد الخفى ودمجه فى الاقتصاد الرسمى .

١/٤/٣- انعكاسات منظمة التجارة العالمية على معايير العمل الدولية .

١/٤/٤- إصلاح النظام الجمركى فى مصر .

١/٤/٥- إدارة البنوك فى ظل مقررات لجنة "بازل ٢ ".

١/٤/٦- موازنة البرامج والأداء وإمكانيات تطبيقها فى مصر .

١/٤/٧- إصلاح الخدمات المساندة للتصدير .

١/٤/٨- مستقبل برنامج الخصخصة فى مصر .

١/٤/٩- مستقبل دور رجال الأعمال فى التنمية الاقتصادية والإجتماعية فى مصر.

١/٤/١٠- مستقبل السياسة النقدية فى مصر .

١/٥ – ندوات مشتركة

١/٥/١- دور المشروعات المشتركة فى تطوير العمل العربى المشترك بالتعاون مع اتحاد المستثمرين العرب وجامعة الدول العربية .

١/٥/٢- دور المعلومات فى تطوير كفاءة سوق رأس المال بالتعاون مع مجلة الأهرام الاقتصادى .

١/٥/٣- دور المشروعات الصغيرة فى علاج البطالة وتنمية الصادرات المصرية ، بالتعاون مع جمعية رجال الأعمال بالأسكندرية (شهر يوليو بمقر الأكاديمية بالاسكندرية).

٤/٥/١- استراتيجية تنمية بورسعيد فى ظل المتغيرات المحلية والعالمية (شهر أغسطس بمقر الأكاديمية ببورسعيد) .

٥/٥/١- الأبعاد الهيكلية لخصخصة الخدمات فى الدول النامية ودورها فى الإصلاح الاقتصادى (فى شهر سبتمبر بمقر الأكاديمية بالأسكندرية)

المحور السادس: مجلة البحوث الإدارية.

يسير هذا المحور فى الاتجاهات التالية :-

١. إعادة النظر فى قائمة مستشارى المجلة بصفة دورية.

٢. الأتجاه نحو تطوير المجلة من حيث المحتوى والأبواب ؛ من خلال إضافة باب عن الدراسات الاقتصادية وأبواب أخرى.

٣. البحث فى إمكانية تسويق المجلة ؛ من خلال السبل التالية:

١/٣- التعاقد مع مؤسسة الأهرام لتسويق المجلة وتوزيعها على نطاق أوسع ويبدأ هذا التعاقد مع بداية معرض الكتاب فى يناير ٢٠٠٥.

٢/٣ - يقترح أن يتم تحميل وتوزيع مجلة البحوث الإدارية على طلبة كلية الإدارة والدراسات العليا فى مرحلة التقديم للقبول بالأكاديمية ، وكذلك على البرامج التدريبية بمركز التدريب ـ؛ لحاجه القيادات الإدارية إليها فى إعداد أبحاثهم والأوراق التدريبية الخاصة بهم ؛ على أن يتم تحويل مقابل الثمن إلى حساب مركز البحوث.

٣/٣ - يسعى المركز للعمل بنظام التبادل للمجلة بين المراكز البحثية والجامعات الأخرى المناظرة سواء فى مصر أو فى الدول العربية.

٤/٣ - السعى إلى الحصول على إعلانات من جهات معينة للمساهمة فى تمويل المجلة وعمل دراسات عن جهات معينة فى الأنشطة الاقتصادية المختلفة .

المحور السابع: الإصدارات والبحوث الاستطلاعية

يسعى المركز نحو تطوير نشاط الإصدارات الخاصة به سواء من ناحية توثيق المؤتمرات والندوات التى يعقدها وإصدارها فى شكل كتب وكتيبات ؛ إلى جانب إقرار خطة للدراسات والأبحاث التى تحقق رسالة المركز ومشاركته فى قضايا المجتمع والاقتصاد القومى ، بل وتلك المطروحة على الساحة العلمية والعملية تحديداً مع البحث عن آلية تمويلية مناسبة لتمويل تلك الإصدارات .

ويسير العمل على هذا المحور فى اتجاه إجراء البحوث الاستطلاعية من خلال الإنترنت وتحليلها ورصد النتائج وتسويقها فيما يتعلق ببعض الموضوعات ونشرها كإنتاج بحثى لمركز البحوث أو إقامة ندوات عليها فى ضوء النتائج التى يتم التوصل إليها مع وضع برنامج محدد للقضايا والموضوعات التى تهم صانع القرار والجهات والقطاعات المستهدفة فى المجالات الاقتصادية والإدارية والسياسية و الخدمية.

المحور الثامن:الترجمة والنشر والتصحيح اللُغوى

يسعى المركز من خلال هذا المحور إلى القيام بالأنشطة التالية:

١. إعداد ملخصات مترجمة لأحدث الكتب العلمية المتخصصة بصفة دورية ربع سنوية على أن يتم نشرها فى مجلة البحوث الإدارية:-

٢. إنتاج نشرة دورية تصدر شهرياً وتتضمن ملخصات ترجمة لبعض المقالات المنشورة فى الدوريات والمجلات العلمية المختلفة .

٣. تقديم خدمة الترجمة المتخصصة للباحثين والطلاب الراغبين تحت إشراف أساتذة متخصصين فى اللغة الإنجليزية .

٤. تنظيم دورات وحلقات نقاشية لتنمية مهارات الباحثين والطلاب والراغبين فيما يتعلق بالمصطلحات اللغوية اللازمة للتخصصات المختلفة .

٥. سيتم إنشاء قاعدة بيانات ترجمة للمقالات والكتب والرسائل العلمية الأجنبية .

٦. محاولة بحث إمكانية الوصول إلى مرحلة إنتاج ترجمات كاملة لإحدث المؤلفات والكتب بالاتفاق مع دور النشر العالمية لاثراء المكتبة العربية فى هذا المجال و التعاقد مع مترجمين متخصصين لهذا الغرض .

٧. حيث تقوم وحدة التصحيح اللُغوى بتدقيق رسائل الماجستير والدكتوراه والعضوية والزمالة التي تناقش بالأكاديمية والأبحاث المحكَمة المقدمة لمجلة البحوث الإدارية تدقيقاً لغوياً وهناك اتجاه للخروج بهذه الخدمه البحثية إلى الجامعات المصرية بل والجامعات العربية والإسلامية.

المحور التاسع: التحليل الأحصائى

ويسعى المركز من خلال نشاط وحدة التحليل الإحصائى مساعدة الباحثين و الشركات والهيئات فى عمليات التحليل الإحصائى باستخدام أحدث البرمجيات وبأعلى مستوى من الجودة والدقة. وستعمل وحدة التحليل الاحصائى على عقد حلقات نقاشية حول تنمية المهارات البحثية لدى الباحثين فى جميع المجالات فى موضوعات، مثل : التحليل الإحصائى للبيانات ، ومفاهيم التعامل مع الحاسب ، وتطبيقات الإحصاء

على الحاسب الآلى واستخدام الحزم الإحصائية فى تحليل البيانات والتحليل الإحصائى باستخدام الحزم الإحصائية.

المحور العاشر: نشاط الخدمات البحثية وقواعد البيانات

ويتم العمل على هذا المحور فى اتجاه توفير الخدمات البحثية المتكاملة للباحثين وطلاب البكالوريوس بالكلية وطلاب الدراسات العليا وطلبة الماجستير والدكتوراه وتشمل الأنشطة هنا:

١. نشاط المعامل البحثية ، لتكوين وتنمية وتطوير مكتبة الكترونية للبحوث تؤدى وظيفتها كمركز للمعلومات الإدارية المحلية والعربية والعالمية، وتقديم الخدمات البحثية هنا لكل الأنشطة العلمية داخل الأكاديمية وخارجها

٢. نشاط خدمة البحث على الإنترنت، حيث يقدم المركز خدمة التواصل مع الشبكة القومية للمعلومات والقوات المسلحة والجهاز المركزى للمحاسبات والجامعة الأمريكية والجامعات المصرية وشبكة المعلومات الدولية وقد سعى المركز إلى : إنشاء قواعد بيانات لرسائل العضوية والزمالة بالأكاديمية ، ومشروعات التخرج لطلبة كلية الإدارة وقاعدة بيانات مجلة البحوث الإدارية.

ويسعى المركز اعتباراً من يناير ٢٠٠٥ لإنشاء قواعد البيانات التالية:

- قاعدة بيانات الخبراء والأستشاريين والأساتذة الأكاديميين فى مصر والعالم العربى.
- قاعدة بيانات الوزارات والهيئات والمؤسسات والمنظمات والمصانع.
- قاعدة بيانات المؤتمرات والندوات والمحلية والدولية.
- قاعدة بيانات المقالات والكتب والرسائل العلمية الأجنبية وترجمتها .
- إنشاء موقع لمركز البحوث والمعلومات على شبكة الإنترنت.

المحور الحادي عشر: نشاط إصدار التقرير الاستراتيجي للتنمية الإدارية.

ويتم العمل على هذا المحور من خلال الإعداد الجيد لنموذج متكامل يتم من خلاله إصدار "التقرير الاستراتيجي للتنمية الإدارية في مصر" والذي يعتبر الأول من نوعه في هذا المجال والأمل يحدونا أن ينطوي التقرير على مجموعة من الأبواب لعل من أهمها:

- (الإطار والمفهوم والنطاق) للتنمية الإدارية.
- الجوانب المختلفة للتنمية الإدارية.
- مؤشرات التنمية الإدارية.

- النماذج الناجحة للتنمية الإدارية.
- مشاكل ومعوقات التنمية الإدارية.
- دراسات حالات.
- الملحق الإحصائي.

المحور الثاني عشر: تكوين وتنمية كادر مستمر من الباحثين.

لما كانت أنشطة البحوث تتطلب وتعتمد في نجاحها والإستفادة من نتائجها اعتماداً أساسياً على توفير الباحثين المؤهلين علمياً وعملياً والمتميزين بالرغبة في البحث والأمانة في إجرائه والقيام بالخدمات البحثية والبحوث الإستطلاعية، فإن جهود مركز البحوث تنصرف إلى تكوين هذا الكادر من الباحثين فضلاً عن إعدادهم وصقلهم لتولي المهام الموكلة إليهم عبر الزمن.وفي هذا المجال فإن مركز البحوث يهيىء للباحثين فرصة النمو العلمي والعملي من خلال المساهمة في البحوث وإعداد الملفات البحثية، والإشتراك في الفرق البحثية وإعداد الإستقصاءات والدراسات الميدانية وتقديم البحوث الخاصة بهم والترجمات المختلفة لنشرها وتنظيم المؤتمرات والملتقيات والندوات وورش العمل ، وتهيئة المناخ العلمي والثقافي لعملية التنمية الإدارية لهؤلاء.

وفي ضوء هذه المحاور والأنشطة الإستراتيجية التي سيعمل من خلالها مركز البحوث والمعلومات، نتمنى من الله العلي القدير أن يستطيع هذا المركز بتوجهاته الإستراتيجية المختلفة أن يجسم دور أكاديمية السادات للعلوم الإدارية في الألفية الثالثة ووضعها على خريطة البحث العلمي في مصر والعالم العربي بل والعالم متمنيين أن تتاح الإمكانيات لعمل موازنة بحثية شاملة تغطي كل هذه الأنشطة كما جاء في القرار الجمهوري رقم ٣٠ الخاص بإعادة تنظيم الأكاديمية .

والله ولي التوفيق،،،

العميـد

أ.د. عبد المطلب عبد الحميد



أكاديمية السادات للعلوم الإدارية

اليوبيل الذهبي

١٩٥٤ - ٢٠٠٤

مركز البحوث والمعلومات

المؤتمر العلمي السنوي التاسع

آفاق التنمية والإصلاح الإداري فى الألفية الثالثة ودور أكاديمية السادات للعلوم الإدارية

ديسمبر ٢٠٠٤

بحث بعنوان

إستراتجية نشاط تنمية الإدارة المحلية و البيئة

إعداد

د./ مجدى أبوالعلا

أستاذ مساعد بقسم الحاسب الآلى ونظم المعلومات

قائم بعمل عميد مركز تنمية الإدارة المحلية والبيئة

المدير التنفيذى لوحدة تكنولوجيا المعلومات

مقدمة :

الإدارة المحلية تتضمن مجموعة المؤسسات و الآليات و العمليات والتي من خلالها يبين المواطنون اهتماماتهم و احتياجاتهم ، وتسوية خلافاتهم وممارسة حقوقهم والتزاماتهم على المستوى المحلى. وتغطى التنمية الريفية والمدنية مدى واسع من الموضوعات المحددة والتي تؤثر فى فى قاطنى المدن و القرى مثل المأوى والعمل و الدخل و المياه على المستوى المحلى. تتطلب العلاقات الريفية المدنية التكامل المكانى لهذه الموضوعات من خلال صنع القرار وتنفيذ السياسات. و الإدارة المحلية و اللامركزية أصبحت من الموضوعات الإستراتجية فى برنامج الأمم المتحدة للتنمية. واللامركزية تشير إلى إعادة هيكلة السلطة حيث يوجد تطابق بين مؤسسات الحكومة المركزية مع المستوى المحلى الأقل ، بمعنى أن الأعمال تنتقل إلى المستويات الأقل من المؤسسات و التى لها القدرة على إستكمالها.

والإدارة البيئية هى موضوع قائم بين أفرع مختلفة ومتداخلة من المعارف وهو يدرس طرق الحفاظ على إستخدام المجتمع للمصادر الطبيعية وفى نفس الوقت يبقى على الجودة البيئية. وتعتمد الإدارة البيئية على فهم النظم البيئية وكيفية عملها وفهم الطرق التى من خلالها تستجيب هذه النظم إلى تدخلات الإنسان من خلال الصناعة و الزراعة و التنمية المدنية. وبناءً على هذا الفهم فإنها تتجه إلى النظر إلى طرق التقييم البيئى و استخدام التدقيق و النظم الإدارية. واحتياجات التنمية السريعة في وحدات الإدارة البيئية تتطلب ضرورة توفير القيادات الإدارية المسئولة عن إدارتها بكفاءة و فعالية و تنمية مهارات و قدرات هذه القيادات بما يتلاءم مع طبيعة المسئولية الملقاة علي عاتقها.

رفع طاقة الإنتاج القصوى تشمل قدرة الموارد و المؤسسة و المنظمة والقدرة البشرية و العلمية والتكنولوجية. زالهدف الرئيسى لبناء طاقة الإنتاج القصوى هو زيادة المقدرة لتقييم و تحديد الأسئلة الحاسمة المرتبطة بإختيار السياسات و صيغة التنفيذ ضمن بدائل التنمية.

الهدف :

تقوم الإدارة المحلية و البيئية بجزء مهم فى السياسة والتخطيط و صنع القرار فى الحكومة والقطاعات المختلفة و تؤدى الى طلب وجود إدارة محلية و بيئية محترفة ذات ثوابت عالية فى المجالات المختلفة. الإدارة المحلية و البيئية سواء في القطاع الحكومى أو الخاص تتواجد فى إطار عمل التخطيط. الفرص والقيود فى التخطيط تعكس الالتزامات الدولية والأولويات القومية والسياسة العامة. الإدارة المحلية و البيئية يجب أن تكون واعية للسياسات الحكومية فى الموضوعات ذات الصلة ، لكيفية التنمية ، ولأى إتجاه يكون التحرك ، والارتباط بالمنظمات المتطوعة الغير حكومية في المواقف العامة والأزمات.

الإدرة و التخطيط البيئى المتكامل هى تنمية الآليات لتأكيد أن الاعتبارات البيئية هى فعلياً متكاملة فــى تنميــة البرامج والسياسات الحكومية ، وفى كل عمليات التنمية الاقتصادية و المكانية ، وفى كل الأنشــطة الإقتصـــادية ، وتتكون أهدافها من:

- دمج طرق و مبادئ الإدارة البيئية المتكاملة فى خطط التنمية المكانية و فى إســتخدام المــوارد الطبيعيــة والثقافية.

- تنمية أدوات وآليات التنمية المكانية لتكامل االمتعلقات بالبيئة فى تخطيط التنمية و تحديد استخدام المنــاطق اليابسة.

- تنمية ثوابت لنظم الإدارة البيئية ، ولتقييم التأثير البيئى ، ولمراقبة و تدقيق الطرق ، وتقريــر عــن كــل الأنشطة يشمل الأنشطة الحكومية التى تؤثر فى البيئة.

- تنمية مؤشرات ملائمة ومتفق عليها لقياس الأداء فى كل المجالات القوميــة والسياســات البيئيــة المحليــة الإقليمية.

- تنمية عمليات مراجعة ذات شفافية لكل أوجه الإدارة البيئية.

تبحث الإدارة البيئية إلى تكامل وتوجيه المتعلقات بالبيئة وقدرة الحفاظ على البيئية فى عمليات صنع القــرار ، وفى تنمية البرامج و السياسات ، وفى تخطيط التنمية المكانى ، وفى إدارة الموارد و الأنشطة. وهى تهــدف إلــى الارتقاء بالنمو الذى لايقلل من البيئة والارتقاء بتنمية القدرة على الحفاظ على البيئة.

وتهتم الإدارة البيئية بالموضوعات التالية:

- إدارة الموارد الطبيعية.
- إدارة موارد المياه و الأرض.
- إدارة السواحل.
- التلوث البحرى و الهوائى.
- التصحر.
- إكتشاف الجرائم البيئية.
- نمذجة ومحاكاة نظم التبوء البيئى.
- إدارة المعرفة والتنقيب على البيانات البيئية.
- الإدارة المكانيية والزمانية للعمليات البيئية.
- إدارة المواد الخطرة.
- إدارة المخلفات.
- إدارة الطوارئ والأزمات البيئية.
- تغيير المناخ .
- القوانين البيئية.
- تقييم التأثير البيئى.
- الإستشعار عن بعد للتطبيقات البيئية.
- نظم دعم القرار البيئى.

وتهدف تنمية الإدارة المحلية إلى:

- خلق بيئة قادرة مع سياسة مناسبة وإطار قانونى.
- التنمية المؤسسية و التى تشمل مساهة المجتمع (والمرأة على وجه الخصوص).
- تنمية الموارد البشرية وتقوية النظم الإدارية.

الأنشطة :

تعمل الاستراتجية علي أن تحقق التكامل في الأنشطة التي تحقق أهدافها و التى تتمثل في:

أولا: الدراسات

يهدف المركز الى تقديم الإستشارات و تطوير الدراسات و البحوث مع استخدام تكنولوجيا المعلومات فى مجال الإدارة البيئية والمحلية لتخدم الجهات المستفيدة المختلفة سواء كانت وحدات إنتاجية أو هيئات حكومية أو قطاعات المجتمع المدني و ذلك عن طريق التشخيص و التحليل للمشكلات الإدارية التي تعاني منها هذه القطاعات و الجهات و محاولة التوصل لنتائج قابلة للتطبيق. بالإضافة الى عقد المؤتمرات و الندوات العلمية. بالاضافة الى المساهمة في وضع معايير قياس و تقويم العمل الإدارى والبيئي في الوحدات الاقتصادية و الحكومية و القطاع المدني و الجهات المعنية ، وتنظيم جهود البحث العلمي ووضعها في خدمة قضايا التنمية الإدارية بوحدات الإدارة المحلية وصولا لتحقيق الأهداف المعلنة بالدولة .

وتعتمد الإستراتجية على القيام بدراسة الأساليب والطرق الإدارية المختلفة و أدوات التنفيذ والتى تناسب مؤسسات الإدارة المحلية والبيئية على المستوى الحكومى والخاص للوصول إلى منهجية محددة يتم تطويرها وتطبيقها.

وتتبنى الاستراتجية تنظيم مؤتمرات علمية فى مجال البيئة و الإدارة المحلية تهدف إلى إلتقاء العلماء و الباحثين و المتخصصين والمخططين والقانونين والأكاديمين لمناقشة ومشاركة الحلول الممكنة فى القضايا المطروحة.

ثانيا: تطوير الموارد البشرية

تعتمد الاستراتجية على إعداد و تنظيم البرامج التدريبية المتكاملة و حلقات النقاش للقيادات والعاملين بالإدارة البيئية والمحلية ، و ذلك في الموضوعات التي تهدف إلي تطوير الإدارة ورفع مستوى القدرات والمهارات فى الإدارة و التخطيط ، وهى تركز على:

- تنمية قدرات قيادات والعاملين بالإدارات البيئية والمحلية وتعريفهم بالمبادئ الأساسية والتطورات الحديثة في علوم الإدارة البيئية والملحية وتكنولوجيا المعلومات بما يؤدي إلى تحسين الكفاية الإدارية للقيادات المعنية .

- تنمية المعارف والمهارات واستخدام تكنولوجيا المعلومات فيما يختص بالبعد الاقتصادي والمالي والإداري لمفهوم البيئة ونشر الوعي الاقتصادي والإداري البيئي بين الأوساط العلمية والوحدات الاقتصادية المختلفة [صناعة - سياحة - تجارة - بترول ... إلخ] .

- المساهمة لسد الاحتياجات المتزايدة للمجتمع بالنسبة للتحولات على المستوى المؤسسي في قطاعات التنمية وخصوصاً قطاع إدارة وتخطيط العمل الإداري والبيئي وذلك لترسيخ نظام مؤسسي يقوم على التخطيط بالمشاركة مع الجهات المعنية كأسلوب عمل لإدارة الموارد والموظفة لخدمة التنمية بما يضمن استدامتها .

وتركز الاستراتيجية على إقامة ورش العمل التالية :

مهارات الإدارة

مهارات الإدارة (القيادة و التفاوض و الإتصالات).

الأساسيات المالية للمديرين الغير ماليين.

إعادة هندسة عمليات الأعمال.

إدارة التغير : العمليات و الأفراد.

مهارات التخطيط

تفهم خلفية وتاريخ سياق المشروع.

تعريف أهداف المشروع.

تحديد المتطلبات الضرورية والمطلوبة .

إختيار سياسة التنفيذ.

تطوير خطة عمل المشروع باستخدام أحد مداخل التخطيط المختلفة .

تجهيز متطلبات الجدولة والزمن .

تطوير ميزانية التكاليف و التحكم فى إدارة التكاليف.

تحديد ثوابت الأداء للمشروع ككل ولأعضاء الفريق.

تحديد الأدوار و المسئوليات والتأكد من أن متطلبات المشروع لن تعوق نجاحه

توثيق معلومات المشروع والبقاء على الإتصالات المؤثرة للمشروع .

مهارات الأعمال

التفكير الثاقب و حل إبتكارى للمشكلة.

مهارات التأثير.

إدارة الأولويات والوقت.

مهارات الأعمال لأداء شخصي عالي.

التخطيط لعلاج كوارث المؤسسة.

مهارات العرض المؤثرة.

مهارات الإتصالات.

مقدمة فى الكتابة الفنية .

مهارات تكنولوجيا المعلومات

مهارات الدخول والتعامل مع البيانات و التحليل الإحصائى.

نظم إدارة البيانات و حزم النماذج البيئية و أساليب التنقيب على البيانات .

نظم المعلومات الجغرافية.

التحليلات المختلفة فى التقييم البيئى: مداخل الإستقراء و الإستنتاج من الدراسات البيئية.

إدارة المشروع :

إدارة المشروع : مهارات النجاح .

أساليب إدارة المشروع .

إدارة المشروع المتقدمة .

قيادة فريق المشروع .

تحديد والتأكيد على متطلبات المستخدم .

إدارة جودة المشروع.

إدارة مخاطر المشروع.

أدوات إدارة المشروع.

نظم دعم التخطيط

المفاهيم والأساسيات .

تخطيط وصنع القرار.

الإطار المفاهيمى لنظم دعم التخطيط.

أساس نمذجة التخطيط.

دراسة حالة.

مشروع عملى.

نظم دعم التخطيط المكانى

البنية التحتية للمعلومات المكانية.

نظم المعلومات الجغرافية.

التحليل المكانى لدعم عمليات التخطيط.

البيانات و النماذج و القرارات.

سياسة الأعمال الرقمية.

نماذج دعم التخطيط.

النظم البيئية: القياس و المراقبة

فهم التغيرات البيئية.

طرق ومشاكل القياس و المراقبة.

إستراتجية الإدارة ونظم المحاكاة.

تحليل النظم البيئية.

التغير فى مراقبة وقياس النظم البيئية.

مبادئ الإدارة البيئية.

التخطيط و السياسات البيئية

السياسة البيئية القومية.

المكونات الرئيسية البيئية.

دراسة البروتوكولات و الإتجاهات الدولية.

تنفيذ السياسات البيئية: دور هيئات الدولة ، التكنولوجيا والبحوث الصناعية و الربط التشريعى و الوظيفى

بين الهيئات الحكومية و دور الإدارة المحلية.

تقييم وتقليل التأثير البيئى

المنظور المختلف لصنع القرار العام: المدخل البيئى و الاقتصادى.

طرق تقييم قدر و ومغزى التأثير.

تخفيف و إدارة التأثير البيئى.

طرق التأكد من الجودة والتقييم البيئى الاستراتيجى.

نظم الإدارة البيئية و التدقيق لبيئى.

تنفيذ والتأكد من صحة نظم الإدارة البيئية.

الإدارة البيئية باستخدام النظم الخبيرة.

ثالثاً : تكنولوجيا المعلومات

يهدف الإستراتيجية على إستخدام تكنولوجيا المعلومات فى تطوير وتكامل النظم والبرمجيات المتقدمة والتى تدعم الإدارة البيئية و المحلية على المستوى الإستراتيجى و التنفيذى ، مثل نظم دعم القرار و التخطيط و النظم الخبيرة والتنقيب على البيانات و اكتشاف المعرفة ونظم المعلومات الجغرافية. وتعتمد الاستراتيجية على تطوير النظم التالية كمرحلة أولى:

نظام دعم التخطيط:

تطوير وتقييم و إختيار السياسات و الخطط و المشاريع الملائمة تكون ضمن القرارات المهمة فى إدارة المنظمات و الهيئات. التخطيط يتطلب تكامل الأدوات والطرق والخطوات المناسبة داخل نظام الحاسب و تعرف بنظم دعم التخطيط. و تقدم نظم دعم التخطيط الرؤية وأدوات التخطيط ، وبناء النماذج وبناء تسلسل الأعمال ، و التقييم ، والأفعال المبنية على الخطة. ونظم دعم التخطيط وسيلة مفيدة للتخطيط الهيكلى و القياسى و عمليات صنع القرار المتعلقة به.

تطوير تكنولوجيا دعم المجموعة و التى تشمل نظم دعم قرار المجموعة ، نظم التخطيط التعاونى ونظم العمل المتعاون ومجموعت التخطيط بالإضافة إلى النظريات التجريبية و النظرية استخدامها ، تساعد كتكنولوجيا معلومات فى تسهيل صنع القرار للمجموعة. ومجموعات التخطيط تعرف على أساس الحاسبات وتكنولوجيا الشبكات التى تسمح بمستخدمين متعددين فى مواقع مختلفة ويمارسون أعمال مختلفة للعمل معاً من أجل هدف واحد.

نظرية التخطيط مبنية على أساس نوعين من القياس هما قياس وظيفى و قياس إتصالى. القياس الوظيفى يضع المعلومات المجمعة والتحاليل العلمية فى قلب عملية التخطيط. وهو يفترض علاقة مباشرة بين المعلومات المتاحة وجودة القرار المعتمد عليها. اما القياس الإتصالى فهو يركز على عملية التخطيط المفتوح و المساهمة العامة و الحوار و حل التعارض. المساهمون فى عملية التخطيط يعتمدون على أنواع كثيرة من المعلومات تشمل التقارير التحليلية و القياسات الكمية والفهم للمعانى المتصلة بأنشطة وموضوعات التخطيط.

نظام دعم التخطيط المكانى

تكنولوجيا المعلومات تساعد المخططين و تحسن أداء الإدارات المحلية والبيئية فى اكتشاف طبيعة وحتمية التفاعل المكانى وفهم مكونات وقدرات المجتمع ، وتؤثر فى التغير و فرص الإصلاح. وبناء عليه فمن الممكن طرح الأسئلة الآتية:

- هل تستطيع التكنولوجى إدارة الانتشار و الإمتداد العمرانى.
- هل ستقدم التكنولوجيا تسهيلا لاستقطاب المجتمع ورفع مستوى الفقراء.
- كيفية قياس وتحسين أداء المجتمع المدنى.
- كيفية ترجمة فهم التأثير البيئى إلى إدارة استخدام الأرض.

نظم دعم التخطيط تستخدم فى التحليل المكانى و نظم المعلومات الجغرافية و لفهم تأثير العمليات الحسابية والاتصالات والمعلومات المكانية الرقمية على عمليات التخطيط الإقليمي.

Action Plan of Environment and Local Administration Development Center

خطة عمل مركز تنمية الإدارة المحلية و البيئة:

I. Training Workshops On Planning And Management Skills

ورش عمل على مهارات الإدارة والتخطيط

Workshop ورشة العمل	Duration المدة
I. Management Skills مهارات الإدارة	٤٨ hrs. ٤٨ ساعة
II. Planning Skills مهارات التخطيط	٤٨ hrs. ٤٨ ساعة
III. Business Skills مهارات الأعمال	٤٨ hrs. ٤٨ ساعة
IV. Information Technology Skills مهارات تكنولوجيا المعلومات	٤٨ hrs. ٤٨ ساعة
V. Project Management إدارة المشروع	٤٨ hrs. ٤٨ ساعة
VI. Planning Support Systems (PSS) نظم دعم التخطيط	٢٤ hrs. ٢٤ ساعة
VII. Spatial Planning Support Systems (SPSS) نظم دعم التخطيط المكانى	٤٨ hrs. ٤٨ ساعة

II. Integrated Training Course for Environmental Management

البرنامج التدريبى المتكامل فى الإدارة البيئية

Module الوحدة	Duration المدة
I. Environmental Systems: Measurements and Monitoring النظم البيئية: القياس و المراقبة	٤٨ hrs. ٤٨ ساعة
II. Environmental Policy And Planning التخطيط و السياسات البيئية	٤٨ hrs. ٤٨ ساعة
III. Assessment and Minimization of Environmental Impacts تقييم وتقليل التأثير البيئى	٤٨ hrs. ٤٨ ساعة

III. The International Scientific Conference for Integrated Environmental Planning And Management

المؤتمر السنوى الدولى العلمى للتخطيط والإدارة البيئية المتكاملة

IV. The International Scientific Conference for eManagement and Decentralization

المؤتمر السنوى الدولى العلمى للإدارة الإلكترونية واللامركزية



أكاديمية السادات للعلوم الإدارية

اليوبيل الذهبي

١٩٥٤ - ٢٠٠٤

مركز البحوث والمعلومات

المؤتمر العلمي السنوي التاسع

آفاق التنمية والإصلاح الإداري فى الألفية الثالثة ودور أكاديمية السادات للعلوم الإدارية

ديسمبر ٢٠٠٤

بحث بعنوان

الصورة المتوقعة لمراكز خدمات التنمية الإدارية بالمعهد القومى للإدارة العليا

إعداد

أ.د / السيد عبد المعطى الطيبى

أستاذ الإقتصاد غير المتفرغ بالأكاديمية

المحتويات

مقدمة

الصورة المتوقعة لمراكز خدمات التنمية الإدارية ([1]) فى الألفية الثالثة.

تتناول هذه الورقة موضوعها فى جزئين : **الجـــزء الأول**: ويتضمن استعراضاً لهذه المراكز منذ نشــأتها فــى عام ١٩٥٤ (وكانت تقتصر على التدريب فى معهد الإدارة العامة والذى أنشىء بمبادرة من الأمـــم المتحـــدة فـــى ذلك العام) إلى ما بعد إنشاء أكاديمية السادات للعلوم الإدارية([2]) ١٩٨١ وحتى الوقــت الحـــالى. **الجـــزء الثـــانى**: ويتضمن طرح تصور لدور هذه المراكز فى الألفية الثالثة.([3])

---

(١) هناك خمسة مراكز للتنمية الإدارية وهى البحوث، والاستشارات، التدريب، ومركز تنمية الإدارة فى الحكم المحلى وهو معهد الإدارة المحلية في السابق ١٩٨٧، ومركز تنمية الإدارة فى دراسات البيئة. وتقتصر هذه الورقة على المراكز الثلاثة الأولى، باعتبار أن لكل من المركزيين الأخرين طبيعته الخاصة التى تخرج عن نطاق هذه الدراسة.

(٢) يشتمل نشاط أكاديمية السادات على مجالين الأول: وهو نشاط المعهد القومي للإدارة العليا الاصيل الذي يضم مراكز خدمات التنمية الإدارية :الثلاثة الأول مما سبق الإشارة إليه والثاني: وهو النشاط التعليمي ويضم كلية الإدارة لمرحلة البكالوريوس والمعهد القومي للإدارة العليا. وأصطلح على هذه التسمية بالخطأ بالنسبة للأخير. فهذه التسمية فى السابق كانت تخص خريجو الدورات التدريبية لرجال الإدارة العليا بالمعهد القومى للإدارة العليا المنشى عام ١٩٦١. وترتب على هذا الخطأ حدوث تكرار: هناك جماعة الخريجين التى تتمسك بالاسم حتى الوقت الراهن، وهناك المعهد القومى للإدارة العليا الذى يندرج تحت أكاديمية السادات للعلوم الإدارية (خريجو الدراسات العليا بالأكاديمية) هذا ولم تتعرض هذه الورقة للنشاط التعليمي من كافة جوانبه فهو يخرج عن نطاق هذه الدراسة.

(٣) نظر للباحث فى هذا المجال البحوث التالية:

أ- دراسة ميدانية للمشكلات الادارية والتنظيمية بالجامعات المصرية، الندوة العلمية لتنظيم الجامعات المصرية، المجلس الأعلى للجامعات، القاهرة، فبراير سنة ١٩٧٠.

ب- بعض المشكلات الإدارية والتنظيمية بالجامعات المصرية، مؤتمر تنظيم وإدارة التعليم الجامعي، برنامج القادة الإداريين سنة ١٩٨٣ .

ت- إعادة تصميم الهيكل التنظيمي لجامعة طنطا بما يتوائم مع الأوضاع القائمة بالجامعة سنة ١٩٨٥.

ث- إعادة تنظيم أجهزة التنمية الإدارية فى ج- م-ع، ٢٣ ابريل سنة ١٩٨٥ ،رئاسة الجمهورية.

الجزء الأول:

دراسة تحليلية لدور مراكز خدمات التنمية الإدارية منذ نشأتها (عام ١٩٥٤) – إلى ما بعد إنشاء أكاديمية السادات للعلوم الإدارية (عام ١٩٨١) وحتى الوقت الحالي.

ويشمل هذا الجزء محورين : الأول، ويستعرض أهم الظواهر التي إتصفت بها أجهزة التنمية الإدارية خلال هذه الفترة ويتناول الثاني، أهم المقترحات بشأنها.

أولاً: أهم الظواهر التي إتصفت بها أجهزة التنمية الإدارية خلال الفترة منذ إنشاءها وحتى الوقت الحالي:

في هذه الفترة تم إنشاء العديد من أجهزة التنمية الإدارية . ويمكن إستعراض أهم الظواهر في هذه الفترة على النحو التالي:

الظاهرة الأولى: إنشاء معهد الإدارة العامة ١٩٥٤ ، بمبادرة من الأمم المتحدة لتنشئة وتكوين طبقة محترفة في الخدمة المدنية بالجهاز الإداري للدولة.

الظاهرة الثانية: إنشاء المعهد القومي للإدارة العليا ١٩٦١:

بمبادرة من رئاسة الجمهورية، وبعد التأميم مباشرة، لتنشئة وتكوين كوادر إدارية قادرة على إدارة القطاع العام. وقد إستهدف هذا المعهد تنمية خدمات التنمية الإدارية من تدريب وبحوث وإستشارات، وحقق فعلاً نتائج ملموسة على المستويين المحلي والعربي، وتمكنت قيادة هذا المعهد من خلال تأكيد الروابط مع نائب رئيس الجمهورية (السيد/ زكريا محي الدين) من أن تعمل كحلقة وصل (إلى حد ما) بين صانعي القرار السياسي، وبين طبقة المديرين المحترفين في القطاع العام. حيث (في أغلب الأحوال) كان يعرض القرار السياسي على المديرين المحترفين قبل إتخاذه لمعرفة رد فعل قيادات القطاع العام تجاهه، والتصرف في ضوء ذلك.

كذلك أسهم المعهد القومي مع قيادات هذا القطاع في إنشاء جماعة خريجيي المعهد القومي للإدارة العليا لتكون منبراً للتعبير عن آرائهم- إلى أن حدثت نكسة ١٩٦٧ ، وغادر مؤسس هذا المعهد- المرحوم الدكتور فؤاد شريف- أرض الوطن خبيراً للأمم المتحدة.

الظاهرة الثالثة: إنشاء معهد الإدارة المحلية (١٩٦٧):

في عام النكسة تم إنشاء المعهد لتنمية الإدارة فيما أطلق عليه الحكم المحلي (المحافظات)- لكن هذا المعهد صادف من عوامل الفشل أكثر مما صادف من عوامل النجاح.

الظاهرة الرابعة: إدماج معاهد التنمية الإدارية الثلاثة تحت مسمى جديد " المعهد القومي للتنمية الإدارية " وذلك في أوائل السبعينات. وفي فترة عمل هذا المعهد شهدت التنمية الإدارية في مصر ثورة حقيقية، تمثلت في عودة مؤسس المعهد القومي للإدارة العليا إلى هذا المعهد، تحت مسماه الجديد، ليقود ثورة التنمية الإدارية، تحت منهج متفق عليه، في ذلك الوقت، وهو (الإدارة بالأهداف والمحاسبة على النتائج).

ومما ساعد على تحقيق النجاح في هذه المرحلة القبول العام الذي تمتع به هذا المنهج في مرحلة الترويج له، علاوة على صلة رئيس هذا المعهد برئيس مجلس الوزراء (السيد / ممدوح سالم). وقد تولى سيادته أمور ثلاثة

حقائب وزارية هى " التنمية الإدارية/ الرقابة والمتابعة/ شئون مجلس الوزراء " إلى أن مات الرجل ومات معه هذا المنهج " الإدارة بالأهداف والمحاسبة على النتائج".([1]) كذلك شهدت هذه الفترة طفرة فى الإدارة المحلية. حيث بموجب القرار الجمهوري ٩٩ لسنة ١٩٧٩ ضم معهد التنمية الإدارية فرعى الإدارة المحلية بمحافظتي الغربية وأسيوط وأسهمت الإدارة فى هذين الفرعين بتنفيذ برامج للتدريب بمحافظات إقليم الدلتا الخمس وبمحافظات إقليم أسيوط وجنوب الصعيد الخمس.

أخيراً شهدت هذه الفترة نهضة حقيقية فى خدمات التنمية الإدارية حيث عهد بعض السادة الوزراء إلى المعهد بعمليات إستشارية على المستوى القومى (عملية تنسيق ورود المواد التموينية مع طاقة وإمكانيات ميناء الأسكندرية بوزارة النقل البحري([2])- وترشيد الإنفاق على المستلزمات السلعية- شراءً وتخزيناً- بالهيئة العامة للخدمات الحكومية ([3]) - وهنا نكون قد وصلنا إلى فترة الإستعداد لإنشاء الأكاديمية حيث ظهرت عدة ظواهر أخرى نجملها فى الآتى:

الظاهرة الخامسة: التداخل فى التدريب بين الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة والمعهد القومى للتنمية الإدارية. مما أدى إلى بعثرة الجهود وتشتتها وخاصةً فى مجال التدريب. وبدء الجهاز فى التوسع فى عقد مؤتمرات الإدارة وأداء العمليات الإستشارية.

ومما زاد الطين بله السماح لبعض وحدات القطاع العام بفتح مراكز تدريب خاصة تابعة لها، ناهيك عن إنتشار ظاهرة (بوتيكات التدريب).

الظاهرة السادسة: التداخل بين النشاط التعليمى ونشاط خدمة التنمية الإدارية بالأكاديمية: مما أدى إلى إضمحلال هذه الأنشطة. إذ لما أعطيت الأولوية للخدمة التعليمية لعائدها المجزى السريع، أهملت خدمات التنمية الإدارية، حتى كادت الإستشارات تختفى فى الوقت الذى إعتمد فيه مركز البحوث على مؤتمر سنوى واحد، إلى جانب ما يعقده من ندوات علمية. أما نشاط التدريب، فقد أصبح الموقف بالنسبة له سيئاً- حيث كانت بعض البرامج لا يتجاوز عدد أعضاؤها العشرة أفراد.

الظاهرة السابعة: التداخل بين النشاط التدريبى ونشاط برامج تنمية الإدارة فى خدمة المجتمع (اللغة الإنجليزية والحاسب الآلى). والتى أصبحت تمثل ركناً أو مورداً رئيسياً للحوافز ، مما استغرق معه طاقات

---

(١) تمسك عن الاستطراد فى هذا الموضوع، باعتباره كاد أن يمثل نقلة فى الإدارة والاقتصاد المصرى (فرع المالية العامة). بل لقد كاد هذا الموضوع أن ينقل مصر كلها نقلة حضارية، وبقدر اهتمامنا فقد خصصنا للموضوع بحثاً آخر فى هذا المؤتمر تحت عنوان " دور أكاديمية السادات فى مجالات التنمية والإصلاح الإداري فى الألفية الثالثة، مع الإشارة إلى دور العلاقة بين الاقتصاد والإدارة فى مصر".

(٢) معالي الوزير (عبد الفتاح عبد الله) وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء.

(٣) رئيس مجلس الوزراء (الدكتور / عبد العزيز حجازى).

بعض الفروع وأظهرها بأشبه ما تكون مدرسة للتعليم المتوسط. ويصدق عليها الوصف الذى أطلقه أ.هـ. هانسون عالم الإدارة، فى كتابه المشروعات العامة (ترجمة د. فؤاد شريف) أنهم أشبه بخريجى المعاهد المتوسطة.

ونخلص مما سبق إلى أن معاهد التنمية الإدارية منذ أن نشأت متمثلة فى معهد الإدارة العامة ١٩٥٤، وإلى أن انتهت متمثلة فى المعهد القومى للتنمية الإدارية ١٩٧٠، حاولت بمنتهى الدقة والموضوعية القيام بالوظائف التى تهيأت لها مقوماتها، لكن الجهود المبذولة كانت تتم وسط مناخ غير محابى، ومن هنا كان الشعور باليأس والإحباط.

ورغم ما توفر لمعهد الإدارة العليا من خلال جماعة خريجى المعهد من المقومات اللازمة للقيام بوظيفته كحلقة إتصال بين الحكومة (الموجهة للسياسة العليا للقطاع العام والحكومى) وبين القائمين بالتنفيذ فى هذه المشروعات (بمناسبة صدور بعض التشريعات أو اللوائح الجديدة) ، وذلك بأن ينقل إلى المديرين العاملين فى شركات القطاع العام تفكير صانعى السياسة فى الحكومة، وبأن ينقل إلى صانعى السياسة فى الحكومة الصعوبات والمشكلات التى تواجه القائمين على التنفيذ، بدافع من الإقتناع بضرورة نجاح الطرفين فى التعاون على المستويات المختلفة من أجل إنجاح كل تغيير أو تنظيم جديد ، إلا أنه لوحظ أن كثيراً من التشريعات قد صدرت ولحقها التعديل، بعد فترة قصيرة من صدورها، مما كان يزيد من الشعور بالفشل والإحباط.

ثانياً: أهم المقترحات:

المقترح الأول: فصل كلية الإدارة، والدراسات العليا (والأخيرة المسماة بالمعهد القومى للإدارة العليا) وإستقلالهما معاً بمسمى أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، والتى تضم نحو ٨٥ عضو هيئة تدريس، ونحو ٦٥ من معاونى هيئة التدريس لتكون قطاعاً تابعاً لوزارة التعليم العالى.

المقترح الثانى: إستقلال المعهد القومى للإدارة العليا بالأنشطة التى أنشئت من أجلها هذه المعاهد الثلاثة السابقة (١٩٦٧،٦١،٥٤) وهى أنشطة التدريب والبحوث والإستشارات، وبذلك يكون المعهد القومى للإدارة العليا مهيئاً لإستقطاب الأعضاء والخبراء من جماعة خريجى المعهد القومى للأدارة العليا[1]. ويكون قطاعاً مستقلاً بكيانه تابعاً لرئاسة الجمهورية.

المقترح الثالث: عودة مهمة ديوان الموظفين إلى الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة خاصةً بعد أن تفاقمت مشاكل الخدمة المدنية على أن يعاد فى نفس الوقت تقييم مراكز التدريب الأخرى التابعة لشركات القطاع العام وغيرها (بناءً على السمعة وسوابق الخبرات) بغرض إستبقاء الصالح منها لهذا الغرض.

---

(١) الواقع أن مراكز التنمية الإدارية لم تألو جهداً فى تطوير أنشطتها لخدمة الإدارة (أنظر الملاحق بشأن تكوين فريق للتنسيق بين مستشارى رئيس الأكاديمية من النواحى الفنية).

المقترح الرابع: إنشاء جهاز للتنسيق الإدارى يضم أجهزة التنمية الإدارية: يجمع الجانب الأكاديمي الذى يشمل (كلية الإدارة للدراسة للمرحلة الجامعية والدراسات العليا معاً) والجانب التطبيقى الذى يشمل (المعهد القومى للإدارة العليا- والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة) لتحقيق التنسيق المنشود.

المقترح الخامس: إنشاء جهاز للتنسيق الإقتصادى يضم أجهزة التخطيط الإقتصادى على نفس النسق السابق، وذلك بأن يكون الجانب الأكاديمي، ممثلاً فى معهد التخطيط القومى، والجانب التطبيقى ممثلاً فى وزارة التخطيط، لتحقيق التنسيق المنشود.

المقترح السادس: إنشاء جهاز للتنسيق الإدارى والإقتصادى ويضم نخبة من الأعضاء فى الجهازين السابقين- وبذا يمكن التغلب على الآفة التى يرددها خبراء التنمية الإدارية، من أن عملية التنمية الإقتصادية فى البلاد المتخلفة تواجهها صعوبة جمعة، تتمثل فى أن كلاً من رجال الإقتصاد ورجال الإدارة ينظر كل منهما إلى أن مجال عمله هو الأهم. دون رابطة أو تنسيق فيما بين الجانبين وبهذا يمكن القول أيضاً بأن سواعد أبناء مصر هى التى تعيد بناءها، بالإعتماد على مهارات بشرية عالية وقاعدة علمية قوية، مرتبطة بجهاز متخصص هو هيئة التنسيق الإدارى والإقتصادى المصرى.

الجزء الثاني
الصورة المتوقعة لمراكز خدمات
التنمية الإدارية للمعهد القومي للإدارة العليا
فى الألفية الثالثة

ثبت من التجارب العالمية أن رخاء الأمم لا يورث وإنما الذى يصنعه هو سواعد أبنائها، والتى ترتكز على مهارات بشرية عالية وقاعدة علمية قوية . والدليل على ذلك دولتى ألمانيا واليابان . فهما رغم ضآلة مواردهما الطبيعية ، إلا أنهما قد إحتلا مركز الصدارة بين الدول الصناعية الثمان الكبرى فى العالم. ورغم إمتلاك مصر موارد بشرية هائلة من حيث الكم ، إلا أن هذه الموارد من حيث الكيف لم تسفر عن النوعية والمهارات البشرية العالية التى يجب توافرها. ومن أهم الأسباب أن النظام التعليمى فى مصر على جميع مستوياته وكافة مراحله ، مر هذا النظام بأزمة تمثلت فى صعوبة سد الفجوة بين ما يعرضه الجهاز التعليمي من خريجين وحاجة السوق من هؤلاء الخريجين.

ومن هنا يمكن القول بأن مصر لم تتوصل للآن إلى تكوين مهارات بشرية عالية ،كما أنها لم تستقر بعد على قاعدة علمية قوية، ومن هنا أيضا يمكن القول بأنه لم يتم الربط بين هذين البعدين والأجهزة العلمية المتخصصة.

وفى ضوء ما سبق إستعراضه من ظواهر هامة كان لها أبعد التأثير فيما تم الوصول اليه ، فإن التحليل هنا يتناول أهم أساليب التطوير لهذه المراكز بتحديد الهدف من نشاط كل مركز من المراكز الثلاثة وتحديد نطاق كل نشاط، وطريقة تمويله، وأخيرا بيان أساليب زيادة فعاليته على المستوى القومى، وذلك بإيجاز كالآتى :

أولا مركز البحوث :

أ- **أهداف النشاط :** تشجيع وتطوير البحوث التى تعالج مشاكل التنمية الإدارية والإقتصادية.

ب- **نطاق النشاط :** تكون خطة مركز البحوث بالمعهد القومى للإدارة العليا جزءا لايتجزأ من خطة بحوث التنمية الإدارية على المستوى القومى. والتى تعتمد معالمها بمعرفة السلطات الأعلى وأهمها هيئة التنسيق الإدارى والإقتصادى. ويتطلب ذلك إشتراك مركز البحوث فى إعداد هذه الخطة التفصيلية، وتحديد نصيبه فى تنفيذ جزء محدد منها، بما يتفق وإمكانياته الفنية. على أن يشترك المركز فى تقييم نتائج بحوث التنمية الإدارية ومتابعة تطبيق هذه النتائج على المستوى القومى.

ج- **تمويل النشاط:** كما سبق القول، يكون نشاط البحوث مدعم مالياً جزئياً من الخزانة العامة للدولة طالما كان ضرورياً ،ويتم تصميم نظام للتكاليف الخاصة بالبحوث، ويراعى فيه المرونة لمواجهة التقلبات العشوائية، التى تقع خارج المدى المحدد للمقايسة

الخاصة للبحث، سواء من ناحية ظروف البحث ومشكلاته، او من ناحية أعضاء فريق البحث. حيث يرتبط تقييم نتائج كل مرحلة من مراحل البحث، بنظام حوافز سليم للبحوث، لتشجيع أعضاء الهيئة الفنية.

د- **فعالية النشاط:** يقوم مركز البحوث بالمعهد بإستقصاء المشكلات القومية التي تستدعى الدراسة والبحث وتحديد أولوياتها. وفى هذا الصدد، يتم التنسيق مع مراكز البحث العلمى المتخصصة، واللجان المنبثقة عن المجالس النيابية والشعبية، للإستفادة من الدور الذى تؤديه فى هذا المجال، على المستوى القومى. ذلك فى ضوء الرؤية التى تشارك بها هيئة التنسيق الإدارى والإقتصادى . ويقوم المركز بإعداد تصوره النهائى بشأن خطة البحوث فى مجال التنمية الإدارية، على المستوى القومى، وتحديد نصيبه منها، والدور المحدد لكل مركز من المراكز المتخصصة للبحث العلمى.

وتعرض خطة بحوث التنمية الإدارية على السلطات الأعلىلإعتمادها ، ومن أهمها هيئة التنسيق الإدارى والإقتصادى.

هـ - يتم تقييم البحوث بإجراء مناقشة البحوث مع لجنة من مركز البحوث بالمعهد، لإستعراض نقطة الخلاف مع الباحث أو المجموعة البحثية التى قامت بالبحث. وفى ضوء هذه المناقشة يتم إجراء التعديلات على البحث إن لزمت، لتعرض فى مرحلة تالية آخرى على لجنة تقييم البحوث بالمعهد.

و بعد الموافقة على نتائج البحث، ترفع التوصيات مترجمة فى شكل برنامج عمل إلى السلطات الأعلى، لإصدار تعليماتها إلى الجهات المعنية بتنفيذ هذه التوصيات.

وفى مرحلة تطبيق برنامج العمل، يطرح المعهد العقبات التى تعترض طريق التنفيذ على السلطات الأعلى، مقترحاً أساليب تذليلها. ذلك فيما لو لم يتم تنفيذ هذه المقترحات، عن طريق المنظمة أو المنظمات التى تعانى من المشكلة، موضوع البحث. فإذا كانت هذه المشكلات تحتاج إلى معاونة مستشارى المعهد القومى، فإنه فى ضوء إقتراح مركز البحوث، يتم تشكيل الفريق الإستشارى، بقرار يصدر من رئيس المعهد القومى للإدارة العليا، بالتنسيق مع مركز الإستشارات بالمعهد، على أن يضم الفريق الإستشارى ممثلين للمجموعة البحثية، إلى جانب أعضاء من العاملين بالمنظمات المعنية بالمشكلة محل الإستشارة " الفريق المعاون للفريق الإستشارى ".

ثانياً مركز الإستشارات:

أ- **أهداف النشاط:** تقديم المشورة اللازمة لتذليل العقبات التى تعترض طريق الأنتاج، وذلك فى ضوء الحقائق العلمية والميدانية.

ب- **نطاق النشاط:** ترتب على اتباع المدخل الجزئى للإستشارة، أن تفاقمت مشكلات الربحية، فى معظم المنظمات. كذلك ترتب على التركيز على معالجة الجزئيات،

تراكم المشكلات وإستفحالها على المستوى القومي، بشكل أصبح من المتعذر معه ضمان فاعلية المدخل الجزئي، مما استوجب معه الإنتقال إلى المخل الكلي أو القومي. ومن أجل إنجاح كل تغيير أو تنظيم في قطاعات الدولة المختلفة طبقاً لأهداف خطة التنمية، فإنه يفضل الأخذ بثلاثة مداخل متكاملة:-

الأول: قيام المعهد القومي للإدارة بدور المستشار لصاحب القرار السياسي:

وذلك بترجمة تفكير صانعي السياسة في الحكومة إلى قرارات يقوم المعهد القومي للإدارة العليا بإختبار مدى قابليتها للتطبيق بنجاح، وذلك بدراسة أثر هذه القرارات على التخفيف من حدة الصعوبات والمشكلات، التي تواجه القائمين على التنفيذ في قطاعات الدولة المختلفة، بحيث يصل المعهد في النهاية إلى التوفيق بين تفكير صانعي السياسة والمديرين المحترفين في قطاعات الدولة المختلفة. ومما يسهم في الوصول إلى هذا الهدف، إشتراك أصحاب الخبرات الممتازة من جماعة خريجي المعهد في هذا النشاط، وأعضاء الفريق الإستشاري للعملية.

الثاني: المدخل القومي للإستشارة: وقد سبق لمركز الإستشارات الإدارية أن مارس هذا المدخل. وأول الدروس المستفادة من هذه التجربة ، أن تظل المشكلة موضوع الإستشارة محل إهتمام الجهاز السياسي مهما تغيرت شخصيات الوزراء. بمعنى إستمرارية الدعم المعنوي للعملية الإستشارية من جانب الوزير المختص، بصرف النظر عن المتغيرات التي تسفر عنها التعديلات في المناصب الوزارية. وثاني الدروس المستفادة، تنفيذ العاجل من توصيات الفريق الإستشاري أثناء سير العملية الإستشارية. عملاً بمبدأ الإدارة بالإستثناء، أو ما يسمى بسياسة " إطفاء الحريق "، حتى لا تتفاقم المشكلات، أثناء سير العملية الإستشارية الذي قد يطول أجله. وثالث الدروس المستفادة أن ما تخلص إليه العمليات الإستشارية على المستوى القومي يتم متابعته، وتجري له عملية تحديث مستمرة، حتى يظل سجلاً مستوفياً عن جوانب المشكلة، والمنظمات الداخلة فيها، والأساليب التي اقترحت لعلاجها، وما تم تنفيذه منها. وكان من أبرز العمليات الإستشارية الناجحة في ظل استخدام هذا الأسلوب ما سبق الإشارة إليه من قبل (عملية تنسيق ورود المواد التموينية مع طاقة وإمكانيات الموانىء المصرية، وعملية الهيئة العامة للخدمات الحكومية).

الثالث: المدخل الجزئي للإستشارة: وذلك في حالات معينة، يتأكد فيها مركز الإستشارات من ان المشكلة التي تعاني منها المنظمة مشكلة جزئية، بمعنى أنها غير متشعبة في قطاعات أخرى، ولا تؤثر على سير العمل بغيرها من المنظمات تأثيراً سلبياً.

ج- **تمويل النشاط:** بالنسبة للعمليات الإستشارية على مستوى الوحدة الإنتاجية أو الخدمية، وهى التى تتحمل تكاليف العملية حتى تلتزم هذه الوحدة بالجدية فى طلب الإستشارة وتنفيذ برامج العمل التى تعود عليها بالفائدة الاكثر من غيرها. هذا وتقدر مقايسة العمليات الإستشارية بما يغطى الإلتزامات التى يتحملها المعهد فى هذه العمليات من تكاليف فنية وإدارية.

د- **فعالية النشاط:** تتطلب زيادة فعالية النشاط الإستشارى التنسيق بين الجهات الإستشارية العاملة بالدولة، فى مجال التنمية الإدارية. ذلك مع تنظيم مهنة الإستشارات بالنسبة للمكاتب الإستشارية الخاصة. بإعتبار مركز الإستشارات الإدارية بالمعهد هو الجهاز الرئيسى للإستشارات الإدارية. ذلك مع الإستعانة بسجل لقيد مكاتب الإستشارات الخاصة، والتى تتمتع بسمعة ممتازة.

ثالثاً: مركز التدريب:

أ- **أهداف النشاط:-**

- تنمية المهارات الإدارية لدى العاملين على مختلف مستوياتهم، وفى شتى القطاعات من خلال تدريبهم، ووضع النظم والبرامج اللازمة لتنفيذ ذلك، كما يجوز لأى وحدة إدارية أو إقتصادية أن تعهد إلى المعهد بالإشراف على تدريب العاملين بها (التدريب القطاعى).
- تعميق المفاهيم الإدارية اللازمة لتطوير مستوى الإدارة، ولتحسين الأداء وزيادة الإنتاج، ومراعاة إفراد تخصصى لشئون وحدات الحكم المحلى، حتى يمكن النهوض بالإدارة فى هذا الميدان ،والذى ثبت أن تخلفها يضر بالمجتمع بأسره.

ب- **نطاق النشاط:** تكون خطة مركز التدريب بالمعهد، جزءً لا يتجزء من خطة التدريب على المستوى القومى، فى مجال الإدارة. وهو مايتطلب إشتراك مركز التدريب فى إعداد هذه الخطة (مع شعبة التدريب بالحكم المحلى) وتحديد نصيبه فى تنفيذ جزء محدد فيها، بما يتفق وإماكنياته الفنية فى تقديم المعونة. أخيراً بالنسبة لمجالات التدريب التى تقوم عليها الأجهزة المتخصصة الفنية، مثل الكفاية الإنتاجية، فإنه يلزم الربط بين خطط هذه الجهات، بشكل يعمل على توفير القيادات المطلوبة فى مجالات العمل المرتبطة. ومن ذلك نجد أن المعهد سوف يختص بالمستويات الإدارية العليا، والتنفيذية فى القطاعين العام والحكومى وقطاع الإدارة المحلية.

ج- **تمويل النشاط:** تستقطع إعتمادات التدريب الإدارى بالموازنة العامة للدولة من إجمالى

إعتمادات أقسام الموازنة العامة المخصصة لهذا الغرض. ويجرى تحويل هذه الإعتمادات إلى المعهد القومى للإدارة العليا، وغيره من المؤسسات التى تقدم خدمات التنمية الإدارية.

د- **فعالية النشاط:** مع الأخذ فى الإعتبار أن التمويل اللازم لممارسة نشاط التدريب المدعم تدعيماً جزئياً من الخزانة العامة للدولة، فإن برامج التنمية الإدارية فى غالبية الأنشطة تكون شبه مجانية على أن يراعى مايلى:

- تطوير برامج التدريب بما يتفق والاحتياجات الجديدة من حيث الكم والكيف، ومتابعة المتدربين فى مؤتمرات دوريه.
- نظراً لتعدد وتنوع وتخصص المهارات التى يتطلبها الإقتصاد المصرى، والتى تتطلب بالتالى نظام أكثر تنوعاً لمواجهة متطلبات التنمية، فإن درجة عالية من التعاون والتنسيق يجب أن تتوفر بين مركز التدريب بالمعهد القومى للإدارة العليا وبين مختلف الجهات التدريبية الأخرى. حتى يمكن صقل المهارات المتوفرة ، مما يساهم فى الموائمة بين ما يعرضه الجهاز التعليمى من خريجين وبين حاجة السوق من هؤلاء الخريجين.

وبعد...

هذا تصور للدور المتوقع لمراكز خدمات التنمية الإدارية بالمعهد القومى للإدارة العليا فى الألفية الثالثة.

-" تم بحمد الله "-

" ملاحق "

قرارات رئيس الأكاديمية

بشأن فريق التنسيق بين مستشارى

رئيس الأكاديميةمن النواحى الفنية.

صدر قرار رقم (٢٩) لسنة ٢٠٠٠ بتاريخ ٢٠٠٢/٢/١٤

ناصاً فى مادته الأولى: بأن يتولى السيد الأستاذ الدكتور / السيد عبد المعطى الطيبى الأستاذ المتفرغ بقسم الإقتصاد بالأكاديمية مهمة التنسيق بين مستشارى رئيس الأكاديمية فى النواحى الفنية ، بجانب عمله بفرع الأكاديمية بطنطا.

ثم صدر قرار (٦٥) لسنة ٢٠٠٠ بتاريخ ٢٠٠٠/٤/٢٤ حيث فى فى المادة الأولى نص بأن يقوم كلاً من:-

- السيد الدكتور / محمد السيد على متولى عمران الأستاذ المساعد بقسم الرياضيات والاحصاء والتأمين.
- السيد / أحمد محمود نعمان محمد المدرس المساعد بقسم الإدارة العامة والمحلية.

بمعاونة السيد الأستاذ الدكتور / السيد عبد المعطى الطيبى الأستاذ المتفرغ بقسم الإقتصاد فى مهمة التنسيق بين مستشارى رئيس الأكاديمية فى النواحى الفنية.

وفى المادة الثانية تضمنت تكوين المجموعة الإستشارية للأكاديمية كلاً من:

١. أ.د. أحمد حسين عبد المنعم — مستشار مالى.
٢. أ.د. إكرام عبد النبى محمود — مستشار العلاقات الثقافية الخارجية.
٣. د. سمير محمد فريد — مستشار إداري.
٤. د. حمدى أحمد كمال — مستشار لشئون الفروع.

وفى المادة الثالثة تضمن تشكيل مجموعة للبحث تختص بدراسة ما يحال إلى أو يكلف به رئيس الأكاديمية من موضوعات بحثية من السادة الآتى أسمائهم:

١. أ.د. أحمد حسين عبد المنعم — أستاذ ورئيس قسم المحاسبة.
٢. أ.د. السيد عبد المعطى الطيبى — أستاذمتفرغ بقسم الإقتصاد.
٣. أ.د. إكرام عبد النبي محمود — أستاذ بقسم الإقتصاد وعميد مركز الإستشارات.
٤. د. محمد محمود حسن هلال — مدرس بقسم إدارة الأعمال.
٥. د. أحمد فهمي أبو القمصان — مدرس بقسم إدارة الأعمال.

٦. د. نيفين إبراهيم غراب مدرس بقسم اللغات(إنجليزى).

٧. د. مرسى عبد السلام عزا زى مدرس بقسم الرياضيات والإحصاء والتأمين.

٨. د. عبد أحمد إبراهيم مدرس بقسم القانون الإداري.

وأن للمجموعة أن تستعين بمن تراه من الأعضاء الفنيين وإضافته إلى تشكيلها كما لها الاستعانة بمن تراه من السادة الإداريين لأعمال سكرتارية المجموعة ،وتنتهي المهمة بتقديم تقرير عن البحث موضوع الدراسة.

كما صدر قرار رقم (٨١) لسنة ٢٠٠٠ بتاريخ ٢٠٠٠/٦/١٢

نص في المادة الأولى منه على أن يتولى السيد الأستاذ الدكتور / محمد مسعد إبراهيم الشناوى الأستاذ بقسم المحاسبة وعميد شئون الطلاب بكلية الإدارة القيام بأعمال مستشار رئيس الأكاديمية للشئون المالية بجانب عمله ويلغى كل ما يخالف ذلك.



أكاديمية السادات للعلوم الإدارية

اليوبيل الذهبي

١٩٥٤ - ٢٠٠٤

مركز البحوث والمعلومات

المؤتمر العلمي السنوي التاسع

آفاق التنمية والإصلاح الإداري فى الألفية الثالثة ودور أكاديمية السادات للعلوم الإدارية

ديسمبر ٢٠٠٤

بحث بعنوان

منارة في عالم الإدارة رغم التحديات

إعداد

أ.د / حسن حسني

نائب رئيس الأكاديمية الأسبق

خبير بالأمم المتحدة

أولاً: فلسفة التجربة ومؤشرات النجاح

تستحق تجربة إنشاء أكاديمية السادات للعلوم الإدارية بحوثا متعمقة مؤكد نجاح مسيرتها ودورها الفعال في إعداد وتأهيل قيادات واعده جديدة تتميز .

بالجدية .. والفكر المبتكر .. والمعرفة المتنامية .. والتحليل المنطقي اعتمادا على القدرات الذاتية للعقل البشرى والثقة بالنفس . وبعيداً عن أساليب التلقين والحفظ أو محاولات التأييد أو الرفض لبعض الأفكار دون تعمق في التحليل أو دون اجتهاد في وضع معايير التشخيص والتقييم.

والتجربة في حد ذاتها مبادرة نموذجية ناجحة في مصر وعلى مستوى دول الشرق الأوسط حيث اعتمدت في مسيرة نجاحها على ما يلي :

أولاً : تأكيد وتطوير الخبرة المسبقة والنجاح الذي لازم إنشاء المعهد القومي للإدارة العليا في أوائل الستينات وكذا مركز تنمية الإدارة المحلية ومعهد الإدارة ثم إدماجهم جميعا في مطلع السبعينيات في المعهد القومي للتنمية الإدارية ، وما صاحب ذلك من إنجازات في مجال تعميق مفهوم وأساليب الإدارة بالأهداف وكذا إعداد وتأهيل القيادات بشتى صورها في مختلف المجالات فضلاً عن تقديم الاستشارات المختلفة لأجهزة الدولة وقطاع الأعمال.

ثانياً : وتأسيس جماعة الإدارة العليا

التي أصبحت عبر الزمن أقوى بل ومن أعظم مؤسسات العمل المدني فعالية في مصر وفى منطقة الشرق الأوسط حيث تضم في عضويتها معظم القيادات الإدارية في مصر وتترجم مجلتها الدورية مشاكل وخبرات هذه القيادات في مواجهة مشاكل الإنتاج والتسويق والتمويل والإدارة داخل مؤسسات قطاع الأعمال والخاص ، وفضلا عن ذلك استمرار مشاركتها بفاعليه من خلال مؤتمرها القومي السنوي في مناقشة مختلف المتغيرات والسياسات التي تحكم مسيره التنمية الاقتصادية والاجتماعية بمختلف صورها في مصر وعلى المستوى الإقليمي والدولي.

ثالثاً: مواكبة الاتجاهات الحديثة في مجال تحديث مناهج وأساليب التعليم والتدريب وتحمل مسئوليه تقديم خدمة تعليمية متميزة غير مسبوقة في مرحله التعليم الجامعي تعتمد على مجموعة من المعايير التي تستهدف متابعه المسيرة التعليمية للطالب ومنحه فرصة الاختيار لبعض المقررات الدراسية فضلاً عن تنظيم الدراسة في بعض التخصصات على أساس وظيفي وفقاً لاحتياجات السوق مع توفير المناخ والأسلوب المناسب لتنمية القدرات والمهارات الإدارية في شتى المجالات.

رابعاً : إتاحة الفرصة في مبادرة غير مسبوقة على مستوى مصر وباقي الدول العربية لجميع خريجي الجامعات لاستكمال دراستهم العليا بالأكاديمية للحصول على درجات علمية في مجال العلوم الإدارية مقابل إعداد دراسات وبحوث ميدانية لنقل المعرفة والخبرة واكتساب الدروس المستفادة من خبرة الماضي لتجنب مشاكل المستقبل .

هكذا استمرت مسيرة الأكاديمية بنجاح بعد تحويلها وظيفياً من مؤسسة تدريبية وبحثية إلى مؤسسة متكاملة تقدم خدماتها لمصر والمنطقة العربية اعتمادا على محاور أربعة هي:

التعليم، التدريب، البحوث، الاستشارات.

مع تقديم خدمة تعليمية متميزة بكل المقاييس وعلى مستوى مرحلة التعليم الجامعي ومرحلة الدراسات العليا بل امتدت مسيرتها التعليمية داخل بعض المحافظات من خلال فروع الأكاديمية في الإسكندرية وبورسعيد وطنطا ودكرنس وأسيوط.

كما تأكد نجاح الأكاديمية في مجال التعليم في ضوء ما تم تأسيسه من جامعات خاصة أو معاهد عليا عامة وخاصة تنتشر في مختلف أرجاء مصر وتطبق ما انتهجه الأكاديمية من نظم وأساليب دراسية لاقت القبول والنجاح والتأييد من فئات المجتمع المخلفة وبين خريجي الجامعات الذين لم يتاح لهم فرصة الدراسة بجامعاتهم أو فرصة الاستزادة من المعرفة في مجال الإدارة والعلوم الإدارية بعيداً عن تخصصاتهم الأصلية.

كما نجحت الأكاديمية في استقطاب عديد من الدارسين العرب خاصة بعد أن تم فتح مكاتب تمثيل لها في كل من قطر والإمارات وتوقيع بعض اتفاقيات التعاون العلمي مع بعض الجامعات الألمانية والأمريكية وفتح شعبة جديدة في مجال إدارة الأعمال الدولية يتم الدراسة بها باللغة الإنجليزية من خلال برنامج للتعاون المشترك مع جامعة برونزويك في كندا وبالتنسيق مع مؤسسة Leadership .

ثانياً : تحديات ومشاكل المرحلة الحالية

مع كل هذه النجاحات، ومع استمرار تطبيق النظم والأساليب التعليمية التي ابتكرتها أكاديمية السادات للعلوم الإدارية بنجاح في مختلف المعاهد والكليات الجامعية، الجديدة تواجه الأكاديمية عديد من التحديات التي يصعب تبريرها علميا أو منطقيا من المجلس الأعلى للجامعات تارة ومع بعض أعداء النجاح تارة أخرى.

ثم كانت النزعة إلى تحويل تبعية الأكاديمية من مجلس الوزراء إلى وزير الدولة للتنمية

الإدارية وصدور قرار إعادة تنظيم الأكاديمية بتفويضات إدارية مستهدفاً تغير هوية الأكاديمية ومنظومة أدائها ونجاحاتها المحققة، متجاهلاً دورها القيادي والريادي خلال المرحلة السابقة.

بل تمادى الأمر من داخل الأكاديمية بالمناداة بضرورة تطوير المناهج وإعادة معادلة شهادات الأكاديمية دون مبرر قانوني أو موضوعي مما انعكس أثره على أداء المؤسسة في مجال التعليم والتدريب وعلى مستوى الفروع، والنزعة إلى زيادة المصروفات الدراسية والرسوم باستمرار دون الأخذ في الاعتبار أن المؤسسة مؤسسة تعليمية حكومية ودون مراعاة انخفاض مستويات الدخول وانتشار طلاب الدراسات العليا ثم تلى ذلك تأجيل بعض المقررات أو إلغاء بعض الدبلومات والاتجاه إلى المركزية في مقررات الدبلوم العام المؤهل للحصول على درجة العضوية التي تمنحها الأكاديمية.

ثم أصبح تصحيح أو تعديل بعض الأحكام الواردة في قرار إعادة تنظيم الأكاديمية أكثر صعوبة بعد أن أعيد تشكيل الوزارة وتم تغيير وزير الدولة للتنمية الإدارية حيث أن تعديل بعض الأخطاء أو تحقيق بعض المطالب في ضوء ما شاب القرار الأخير من عيوب تستلزم بالضرورة وقتاً وجهداً من جانب السادة الوزراء والمسئولين الجدد خاصة إذا تواجد فكر جديد تستهدف توحيد المنظومة التعليمية وتبعيتها للسيد وزير التعليم العالي والبحث العلمي.

ولعل ما يدهشني صدور مثل هذه القرارات من السيد وزير التنمية الإدارية متجاهلة تواجد بعض فروع الأكاديمية من ناحية بل ومفترضه تواجد فروع أخرى غير موجودة بالفعل حيث تضمن القرار ما يلي:

١. أشار القرار إلى وجود مركز للتدريب الإداري بدمنهور كما يتواجد بها المعهد القومي للإدارة العليا وكلاهم غير موجود.

٢. نص القرار في المادة الثانية إلى أن المقر الرئيسي للأكاديمية به كلية العلوم الإدارية وليس كلية الإدارة.

٣. تجاهل القرار فرع كلية الإدارة المنشأ حديثاً بالإسكندرية والذي خصصت له المحافظة مناسبة دفعة الأكاديمية بعض كلياتها.

وإن كان من أهم إيجابيات قرار إعادة تنظيم الأكاديمية ما نصت عليه المادة الخامسة حيث شكل للأكاديمية مجلس علمي وأصبح له سلطة منح الدرجات العلمية مباشرة، وهي خطوة إيجابية طالما نادينا بها في ضوء ما تواجهه أساتذة وطلاب الدراسات العليا من تحديات ومشاكل في

معادلة درجاتهم العلمية لأسباب غير مصروفة أو متعارضة أحياناً تجعليهم يتقدمون بالتماسات متكررة حتى يتم معادلة درجاتهم وبالتالي تمثل هذه الخطوة اشراقة جديدة للأكاديمية ندعو الله أن يوفقنا جميعاً في تحقيقها والحفاظ عليها بعيداً عن أي مشاعر أو قرارات غير موضوعية.

لذلك أسمح لنفسي بإبداء بعض الملاحظات المرتبطة بصدور القرار الجمهوري رقم ٣٠١ لسنة ٢٠٠٤ في شأن اعادة تنظيم اكاديمية السادات للعلوم الإدارية، مؤكداً حرصي التام وتقديري العظيم لكل جهد بناء ولكل مشاعر إيجابية تجاه الأكديمية واساتذتها وبالتالي فإن ما ابديه من ملاحظات لا يستهدف أي تجاوز أو اساءه بل هو بمثابة نظرة موضوعية ونقدية من جانب أحد قيادات الأكاديمية السابقين لدى الذين شاركوا في بنائها وإدارتها وتقديمها في شكل نموذج تعليمي غير مسبوق وتأكد نجاحه لدى كافة الأوساط في ضوء ما صدر من موافقات عديدة بإنشاء معاهد عليا وأكاديميات وجامعات خاصة تنتهج أو في ضوء ما تم تطويره من نظم وضوابه والذي طبقته بنجاح أكاديمية السادات للعلوم الإدارية على الرغم مما واجهته التعليمية من تحديات وصعوبات ومعوقات كما لا يخفى على أحد مشاعر الانتماء التي جعلتني أكتسب ما يجول بخاطري من تكهنات واحتمالات قد تكون لها آثار سلبية عديدة فيما لو لم يتم مناقشتها في لقاء قريب مع السادة رئيس الوزراء ووزراء التنمية الإدارية والتعليم العالي ولمناقشة بعض المشاكل الواقعية المترتبة على القرار سالف الذكر.

وفيما يلي بعض الملاحظات الأساسية التي يؤمل أن تكون محلاً للمنافسة والتحليل في الاجتماع المقترح:

أولاً: تضمن القرار حدود الالتزام بشروط وضوابط منح الدرجات العلمية بالجامعات – وهو ما كان يتم فعلاً داخل الأكاديمية حتى الآن في ضوء التنسيق المسبق مع المجلس الأعلى للجامعات، إلا أن الخلط أو عدم معادلة بعض الدرجات أحياناً يأتي من جانب المسئولين بالمجلس الأعلى للجامعات (القطاع التجاري بفروعه المختلفة) على الرغم من أن اللائحة التنفيذية لقانون الجامعات – نص المادة ١٤٥ – تفيد بوضوح منح درجة الماجستير في شتى فروع التخصص للحاصلين على درجة البكالوريوس في التجارة أو ما يعادله ولباقي خريجي الجامعات بعد حصولهم على دبلوم متخصص بما يتيح الفرص لشباب الخريجين من استكمال دراستهم العليا بما يصقل قدراته وبما يتوافق مع طموحاتهم ورغباتهم خاصة وأن طلاب الدراسات العليا يمثلون طبقة من المتعلمين الراغبين في استكمال أو استمرار دراستهم مهما كلفهم ذلك من تضحيات مادية وزمنية في سبيل تحقيق آمالهم وطموحاتهم ولا شك أن أكاديمية السادات كانت رائدة وسباقة في هذا المضمار بالسماح لجميع خريجي الجامعات للالتحاق بالدراسات العليا أسوة بما

يتم إتباعه في معظم الدول الأجنبية حيث يفتح الباب على مصراعيه لاستقبال وتسجيل كل من يرغب في استكمال تعليمه ودراساته بمحض إرادته دون أي ضغط اجتماعي أو وظيفي أو بيروقراطي ودون النظر إلى التخصص الأساسي طالما كان الطالب مستعداً لبذل مزيد من الجهد والحصول على دبلوم متخصص مؤهلة للحصول على درجة الماجستير في إدارة الأعمال.

وعموماً فإن آثاره هذه النقطة تنبع من صياغة البند ٢ من الفقرة أولاً من المادة الخامسة – (وهو ما كان يحدث أحياناً داخل المجلس الأعلى للجامعات) حيث أن الجواز بالاستثناء – بما يعني حصول الطالب على دبلوم متخصص في حسم حصول على بكالوريوس أو ليسانس في غير التخصص – جاء في وسط الفقرة ثم انتهى بجملة إضافية مؤداها، أو أن يكون حاصلاً على درجة البكالوريوس في الإدارة في غير شعبة التخصص بشرط اختيار الامتحان في المقررات التي يحددها مجلس الكلية.

ثانياً: على الرغم من أن المادة الخامسة منحت حقاً أصيلاً لمجلس الأكاديمية العلمي في منح درجة الماجستير والدكتوراه، سلبت المادة السادسة هذا الحق وأخضعت هذه الدرجات ومناهجها المجلس الأعلى للجامعات وهو أمر يتعارض مع نص المادة الخامسة اللهم إلا إذا كان الأمر ترتبط بتطبيق الضوابط الإجرائية والزمنية المحددة باللائحة التنفيذية لقانون الجامعات ثم نصت المادة الخامسة على أنه يجوز للسيد وزير التنمية الإدارية إيقاف الدراسة المؤهلة لأي درجة علمية إذا لم يستوف الشروط التي يضعها المجلس الأعلى للجامعات الأمر الذي يؤكد عدم جدوى المادة الخامسة.

ومن ناحية أخرى اشترط البرنامج العلمي لمنح درجة العضوية التي تمنحها الأكاديمية والمقابلة لدرجة الماجستير حصول الطالب على الدبلوم العام في العلوم الإدارية– بصرف النظر عن تخصصه لدى حصوله على درجة البكالوريوس أوالليسانس ثم عليه دراسة أربعة مواد تأهيلية إضافية، وكتابة ثلاثة أوراق بحثية واجتيازه الإمتحان الشامل للعلوم الإدارية، الأمر الذي يؤكد مدى كثافة الجرعة الدراسية والتعليمية التي يحصل عليها الطالب قبل السماح له بالتسجيل، بل أن الأمر يتعدى ذلك للطالب الحاصل على بكالوريوس أو ليسانس بتقدير مقبول حيث يفرض عليه دراسة دبلوم متخصص لمدة سنتين قبل أن يتم قبوله كطالب للحصول على درجة الدبلوم العام للعلوم الإدارية الذي يمثل خطوة أساسية على طريق التسجيل للحصول على درجة العضوية في العلوم الإدارية.

لذلك يجب أن تسمر قواعد القبول للدراسة والتسجيل بالدراسات العليا بهدف تمكين وتحفيز الطالب المتخصص وغير المتخصص لاكتساب مهارات علمية ومهنية باعتبارها مرحلة تعليمية

تجاوزت ضوابط القبول الأولى للالتحاق بالجامعة بل أنها مرحلة ضرورية لإشباع رغبات بعض الطلاب الذين قبلوا وألحقوا ببعض الكليات عن طريق مكتب التنسيق على غير هـواهم أو فـي بعض التخصصات التي لا تتوافق مع قدراتهم وآمالهم وبالتالي كان استكمالهم لمرحلـة التعلـيم الجامعي دون تحقيق الطموحات والرغبات.

ثالثاً: بموجب نص المادة الثامنة أعيد تشكيل مجلس الأكاديمية وسـمي مجلـس الأكاديميـة العلمي برئاسة رئيس الأكاديمية وعضوية النائبين واثنان من العمـداء وأحـد رؤسـاء الأقسـام العلمية، وأربعة من ذوي الخبرة من القيادات الإدارية في قطاع الأعمال ويحضر الأمين العـام جلسات المجلس ويشارك في مناقشاته دون أن يكون له صوت معدود ويتولى الإشـراف علـى أمانة المجلس.

وبالتالي أصبح تشكيل المجلس مغايراً تماماً لتشكيلة السـابق دون أي مبـرر خاصـة وأن المجلس السابق كان يضم جميع العمداء بالأكاديمية وهم الأقدر بحكم مناصبهم ومعايشهم لأحوال الأكاديمية على متابعة النشاط وتقييمه ورسم خطط وبرامج الأكاديمية التعليمية، كما أن المجلـس الجديد تجاهل خبرة السنين المكتسبة لدى الأساتذة المتفرغين بالأكاديمية وضرورة مشاركتهم في عضوية المجلس ومناقشاته - ولم تكن موجودة أيضاً من قبل وكانت تمثل عيباً يمكن إصلاحه - كما تجاهل تشكيل المجلس الجديد عضوية عميدين من عمداء كليات التجارة بما يتوافر لديهم من خبرات في وضع السياسات العامة للأكاديمية وبرامجها بما يتواءم ويتسق مع سير العمل بكليات التجارة.

كما تجاهل تشكيل المجلس الجديد عضوية رئيس جماعة الإدارة العليا بخبرته وخبرة زملائه في مجال العمل الميداني ومشاكله خاصة وإن تلك الجماعة تمثل أقوى منظمـة غيـر حكوميـة موجودة في مصر وقد ظلت منذ إنشائها وأعضائها من قيادات قطاع الأعمال أو مـن خريجـي برامج الإدارة العليا التي تنظمها الأكاديمية - رائدة الحـوار الاسـتراتيجي لـلإدارة والنشـاط الاقتصادي في مصر - ولها مؤتمر سنوي يناقش القضايا المعاصرة يعقد باستمرار لمدة ٤٠ سنة تقريباً على التوالي ولها مجلة المدير العربي التي تضاهي أشهر المجـلات العلميـة المصـرية والعربية في مجال الإدارة بمقالاتها وكتابها وأبحاثها كما تمثل الأكاديمية في مجلس إدارتها على مدى ٤٥ سنة تقريباً بعضوين من أساتذتها والتلاحم بين المعهد القومي للإدارة العليا والأكاديميـة وبين الجماعة ناجح ومستمر سواء في مجال توسيع قاعدة الجماعة أو في مجال مباشرة أنشطتها بفعالية بل أن الجماعة تفوقت في بعض أنشطتها على بعض الأنشطة التي يزاولها المعهد القومي للإدارة العليا خاصة فيما يتعلق بالاستشارات والبحوث والندوات الشهرية ومؤتمر الإدارة العليـا

الذي يحضره سنوياً أكثر من ألف عضو من الوزراء والقيادات ورجال الأعمال في مصر والعالم العربي.

مما يستوجب ضرورة تمثيل الجماعة في مجلس الأكاديمية بعضوين على الأقل خاصة وأنهم يمثلون خبرات نادرة كما أنهم من رجال الأعمال.

وبالتالي تتلخص اقتراحاتي في ضرورة تمثيل أساتذة الأكاديمية المتفرغين، وجماعة الإدارة العليا، وعمداء كليات التجارة في مجلس الأكاديمية بعد إعادة تنظيمها باعتبارهم خبرات لها مكانتها في رسم وتخطيط استراتيجية الأكاديمية وسياساتها.

رابعاً: تضمنت المادة الحادية عشر ضرورة رفع قرارات تشكيل مجالس الكاليات والمعاهد والأقسام، وكذا مشروعات قرارات تعيين العمداء والوكلاء لاعتمادها قبل إصدارها، وللسيد وزير التنمية الإدارية في حالة مخالفة هذه القرارات للشرعية أن يعيد الأمر لاتخاذ ما يلزم.

مما يشير إلى سحب هذه الاختصاصات الأصلية من مجلس الأكاديمية ورئيسهابالمخالفة لما هو متبع في الجامعات الأخرى على الرغم من أن الأكاديمية بموجب ما نصت عليه المادة الثانية أن الأكاديمية هيئة عامة ذات طابع علمي وثقافي وتتمتع بالشخصية الاعتبارية وتتضمن العديد من الكليات والمراكز كما نصت المادة التاسعة على أن مجلس الأكاديمية العلمي هو السلطة العليا المهيمنة على شئون الأكاديمية وتصريف أمورها واتخاذ ما يراه لازماً لتحقيق الأهداف التي يقوم عليها وعلى الأخص.. تعيين أعضاء هيئة التدريس ومساعديهم ونقلهم، ومنح الدرجات والشهادات العلمية والدبلومات والدرجات الفخرية واعتماد اقتراحات مجالس الكليات والمعاهد والمراكز وتدبير أموال الأكاديمية واستثمارها وإدارتها والتصرف فيها وتنظيم الشئون المالية والإدارية للأكاديمية ومباشرة الاختصاصات الأخرى المقررة في قانون تنظيم الجامعات ولائحته التنفيذية.

كما نصت المادة العاشرة بأن الوزير المختص للتنمية الإدارية هو الرئيس الأعلى للأكاديمية ويشرف عليها بحكم منصبه وله عليها السلطات المقررة في القوانين واللوائح للمجلس الأعلى للجامعات ولوزير التعليم العالي بالنسبة للجامعة.

كما نصت المادة الثالثة عشرة على أن يصدر بتعيين رئيس الأكاديمية وتحديد مرتبة وبدلاته قرار من رئيس الجمهورية بناء على عرض الوزير المختص بالتنمية الإدارية، كما نصت المادة الرابعة عشرة على أن بتولي رئيس الأكاديمية إدارة شئونها العلمية والإدارية والمالية، ويمثلها أمام القضاء والهيئات الأخرى وهو المسئول عن تنفيذ القوانين واللوائح الجامعية ويقدم كل عام تقريراً إلى الوزير المختص بالتنمية الإدارية يضمن عرضاً لإنجازاتها وبياناً بنواحي النقص والقصور التي تعرقل نشاطها وما يجب اتخاذه من تدابير نحوها.

كما نصت المادة ٢١ على أن تسري على جميع شئون الأكاديمية سائر أحكام قانون تنظيم الجامعات ولائحته التنفيذية ويكون لها ما للجامعات من سلطات وعليها ما عليها من التزامات في كل ما لم يرد له نص خاص من هذا القرار.

وخلاصه التحليل ان نصوص القرار تتعارض مع بعضها أحيانا بمعنى ان الاكاديمية تعامل معامل الجامعات المصرية بينما لا يكون لها مجلس مفوض لادارة نشاطها كما سحبت اختصاصات رئيسها على الرغم من تعينه فى منصب رئيس الجامعة بما له سلطات وصلاحيات عديدة ، وبالتالى فإن الامر يتضمن أحتمالين بديلين هما:

١- تحجيم نشاط الاكاديمية مستقبلا على الرغم من نجاح اداء رسالتها على مدى خمسة وعشرين عامه متصله فضلا عن تقديمها نموذج رائد للتعليم الجامعى الحديث طبق فى جميع المؤسسات العلمية والعربية والمحلية التي صدرت قرارات انشائها بعد إنشاء الاكاديمية بسنوات دون ان يتم تحجيمها بهذا الشكل وهو تحد يؤمل أن تتولى قيادات الأكاديمية وأساتذتها أثارته بهدف تعديله تأكيداً لدورها ونجاح رسالتها التي نأمل أن تنتشر وتنمو باستمرار.

٢- إخضاع إدارة الاكاديمية تحت للإشراف المباشر للسيد وزير التنمية الإدارية قد يكون نابعا من إشاعات حاقدة أو أكاذيب أو افتراءات مغرضة يثيرها بعض الحاقدين أو المنافسين للأكاديمية على غير الحقيقة حول بعض قيادات الاكاديمية واساتذتها والعاملين بها أو فى ظل تجارب سابقة انتهى زمانها وهو امر يستحق المكاشفه والمناقشة والتحقيق اذا لزم الامر لتأكيد نزاهه وشفافية وكفاءة اساتذة الاكاديمية والعاملين فيها.

خامساً: لم تحدد المادتان الخامسة عشر والسادسة عشر أ اختصاصات علميه أو وظيفة لنواب الاكاديمية، كما نصت المادة السابعة عشر أن يكون للأكاديمية مجلس امناء رئاسة الوزير المختص بالتنمية الإدارية الناجحة يتشكل من المشروعات الاقتصادية واربعة من رؤساء منظمات الاعمال ويصدر القرار بتشكيل من الوزير المختص بالتنمية الإدارية .

وللمرة الثانية يتم تجاهل مشاركة الاساتذة المتفرغين وغير المتفرغين بالاكاديمية وأعضاء جماعة الإدارة العليا فى عضوية فى هذا المجلس. على الرغم من انه مبادرة طيبة وفعاله لتطور رساله الاكاديمية ومتابعة منجزاتها باستمرار، ولايمكن ان يتحقق ذلك الا من خلال الاستفادة من الدروس المستفادة من الخبرات والتجارب السابقة بالاضافة إلى ذلك فأن كل من هؤلاء الاساتذة له دوره الفعال فى شتى ميادين العمل التنفيذي سواء فى عضوية مجالس إدارة بعض الشركات

العامة أو الخاصة أو البنوك أو فى رئاسه بعض الشركات أو فى العمل كمستشارين بمجلس الوزراء والوزارات المعينة أو بمنظمات الأمم المتحدة والمنظمات العربية بل وفى إنشاء بعض الهيئات المالية والاقتصادية أو إنشاء وإدارة بعض الصناديق المالية العام أو في مجال المشاركة في تخطيط وتقييم بعض سياسات والإصلاح الاقتصادي أو في تشخيص مشاكل الشركات و تقييم مراكزها المالية والسوقية.

سادساً: تنص المادة الحادية والعشرين أن تسري على جميع شئون الاكاديمية أحكام قانون تنظيم الجامعات ولائحته التنفيذية وتخضع مجالس الاكاديمية والعاملين بها من أساتذة ومعاونيهم وعاملين في كافة شئونهم بالمزايا المقررة لهم بجداول المرتبات والبدلات لسائر الأحكام الواردة في قانون الجامعات مما يوضح تجاهل نص هذه المادة لمبادرة عظيمة ومحترمة قدمتها الاكاديمية منذ نشأتها حيث تقدم أسلوباً تعليميا متميزا لا يعتمد على بيع الكتب وتقبل دفعات قليلة العدد لا تتعدى الخمسمائة طالب سنويا بالمقارنة لأي دفعة سنوية تقبلها كلية التجارة أو الحقوق وتتعدى العشرة آلاف طالب سنوياً.

ومن ناحية أخرى فإن تطبيق قانون الجامعات بنصوصه الجامدة يمثل إجحافاً شديداً لأساتذة الأكاديمية والعاملين فيها نتيجة انخفاض المرتبات الأساسية لأساتذة الجامعات وبدلاتهم المقررة بالمقارنة لمرتبات العاملين فى الإعلام أو لوزارة الخارجية أو بالقضاء أو ببعض الوظائف العسكرية. الأمر الذي تم تعويضه من خلال نظام الكتاب الجامعي خاصة وان القاعدة العريضة للطلاب تتيح تسويق كميات هائلة من الكتب المطبوعة بتكاليف زهيدة تحقق فوائض كبيرة للأساتذة المؤلفين تحت إشراف إدارة الجامعات والمجلس الأعلى للجامعات، على الرغم من أن الأكاديمية حرصت خلال المراحل السابقة وقبل صدور قرار إعادة تنظيم الأكاديمية على تأمين وإنجاح مبادرتها في تطور التعليم الجامعي على عدم تأليف وبيع الكتب للطلاب – باستثناء بعض الخارجين عن هذا الالتزام – وتعويضا عن ذلك تقرر رفع اجر الساعة التدريسية لتغطي جزئيا جهود التأليف والإعداد للمادة العلمية بما يكفل مستوى معيشي مناسب وإن كان يقل كثيرا عن مثيله في أي جامعة أو أكاديمية مصرية أخرى لذلك تثار حالياً شكوك كثيرة من جانب أعضاء هيئة التدريس حول مدى تطبيق هذه المادة بما يؤمن حدا أدنى من الدخل يتناسب أو يوائم مع المكانة الاجتماعية والعلمية لأعضاء هيئة التدريس والعاملين بأكاديمية السادات خاصة وان اللائحة التنفيذية سوف تستغرق وقتا ليس بالقصير قبل إعدادها وإصدارها كما يصعب تأليف الكتب لأعداد صغيرة من الطلاب الأمر الذي يجعلها ذات تكلفة عالية على الطلاب وأولياء أمورهم بل تتعارض أساساً مع أسلوب ونهج رسالة الأكاديمية التي شاركنا جميعا في إرسائها وتطويرها باستمرار.

سابعاً: هناك بعض المفارقات في استخدام المصطلحات أو في صياغة مسميات بعض المعاهد والكليات أو المراكز التابعة للأكاديمية تحت مظلة كل فرع كما وردت في المادة الثانية وبين ماورد فى المادة ٢٣ من أن الأكاديمية تضم معهدين علميين متخصصين يقومان على تنظيم الدراسات المتخصصة فى مجالات التنمية الإدارية يكون أولهما على مستوى درجة البكالوريوس وتسمى كلية العلوم الإدارية والتخصص الثاني بالدراسات العليا المتخصصة في هذه المجالات ويسمى المعهد القومي للإدارة العليا وتمارس الكلية اختصاصاتها بواسطة مجلس يشكل رئاسته العميد وهو الأمر الذي قد تؤدى إلى إثارة مشاكل تنفيذية عديدة فيما يتعلق بإدارة كل معهد أو كلية أو مركز على مستوى الأكاديمية وعلى مستوى كل فرع من فروعها.

ثالثاً: مقومات ومحاور التطوير خلال المرحلة القادمة

في ضوء ما حققته الأكاديمية من إنجازات لتطوير أدائها وتعميق أنشطتها وتأكيد رسالتها المتطورة عبر الزمان بدأ بإعداد وتأهيل القيادات الإدارية بمختلف مستوياتها، وتقديم الاستشارات والبحوث الإدارية لمختلف الجهات الحكومية وشركات قطاع الأعمال العام والخاص وتنظيم المؤتمرات والدورات العلمية والمهنية ثم الدخول في مجال التعليم والتوسع فيه تدريجيا شاملاً كلية الإدارة والمعهد القومي للإدارة العليا في مصر وما اكتسبته من سمعة طيبة ومركزا مرموقاً جاذباً للشباب لتعلم فنون الإدارة تحت مظلة تخصصات مختلفة حرصت الأكاديمية أن تنظمها في ضوء احتياجات السوق المستقبلية وندرة بعض التخصصات وفقاً لأحدث الأساليب العلمية المطبقة في الجامعات الأمريكية والإنجليزية والألمانية.

والتزاماً بتطوير أنشطة الأكاديمية باستمرار لتتواكب وتتفاعل مع المتغيرات الدولية والمحلية المعاصرة فإن تطوير رسالة الأكاديمية خلال المرحلة القادمة لابد وأن يأخذ في اعتباره ما يلي:

أولاً: الرؤية المستقبلية للتنمية في مصر، ودورها المأمول على المستوى الدولي والعربي والإقليمي خلال القرن الواحد والعشرين.

ثانياً: خبرة الأكاديمية خلال النصف الثاني من القرن العشرين في إعداد وتأهيل القيادات وصقل الخبرات والمهارات.

ثالثاً: الوثيقة التاريخية التي أعدتها الحكومة عن مصر والقرن الحادي والعشرين.

رابعاً: اتجاهات مسيرة التنمية خارج الوادي خاصة في مناطق الوادي الجديد وشبه سيناء وساحل البحر الأحمر لتحقيق تنمية شاملة ومتكاملة تستهدف إعادة توزيع السكان ورفع المستوى الحضاري والإجتماعي للشعب المصري.

خامساً: تواجد عدة فروع للأكاديمية في الأسكندرية وطنطا وأسيوط وبور سعيد ودكرنس فضلاً عن إمكانية إنشاء بعض الفروع للأكاديمية داخل وخارج مصر في المنطقة العربية والأفريقية.

وبالتالي فإن استراتيجية ومحاور العمل المستقبلي للأكاديمية خلال المرحلة القادمة تتحدد في المساهمة في تحقيق أهداف التنمية البشرية والإدارية والارتقاء بمستوى الخدمات العليمة والمهنية التي تقدمها الأكاديمية لمختلف المنظمات العامة والخاصة داخل وخارج الأكاديمية بإعتبارها خدمات متكاملة تتبلور جودتها من خلال التفاعل المستمر بين التأصيل النظري والخبرة الميدانية، مع اعتبار الاكاديمية جهازاً معاوناً لمجلس الوزراء وتحت الإشراف المباشر لرئيس الوزراء يعمل بالتنسيق مع باقي الأجهزة المعنية في تحقيق أهداف التنمية القومية بأبعادها الإقليمية والدولية والمحلية.

ووفقاً لهذه الاستراتيجية تتبلور ويتأكد الدور الريادي والمؤسسي للأكاديمية في مجال التنمية البشرية وتنمية الوعي الإداري ارتكازاً على المحاور الثلاثة التالية:

المحور الأول: التوسع في تقديم الخدمات التعليمية والبحثية والتدريبية تدريجياً داخل وخارج الوادي وعلى المستوى الإقليمي والدولي بما يتواءم واحتياجات السوق ومتطلبات التنمية.

المحور الثاني: تأصيل دور الأكاديمية كجهاز استشاري قومي يساهم بالتنسيق والتعاون مع باقي الأجهزة المعنية في تخطيط ومتابعة وتقييم برامج ومشروعات التنمية القومية.

المحور الثالث: دعم جسور الاتصال والتعاون المشترك بين الأكاديمية وجماعة الإدارة العليا بما يؤمن الاستفادة بخبرات قيادات مصر في مختلف المجالات.

المحور الرابع: الارتقاء بالمستوى العلمي والمهني لأساتذة الأكاديمية والعاملين فيها.

خاتمة:

في ضوء ما سبق تتضح مواطن التحدي والانطلاق خلال المرحلة بما يمثل استثماراً جيداً للفرص وتفادي إهدار ما تم من إنجازات ونجاحات خاصة وأن الأكاديمية هي الأكثر قدرة وخبرة في إعداد وتأهيل الكوادر والقيادات الإدارية بموجب نجاحاتها التي يشهد بها كافة منظمات وفئات المجتمع.

في ضوء هذه التصورات المطروحة يقترح تقديم دعوة للقاء مع السيد رئيس الوزراء لمناقشة مستقبليات العمل بالأكاديمية وتحديد رسالتها المستقبلية بهدف تأكيد دور الأكاديمية على المستوى الإقليمي والقومي وعلى مستوى المنظمة باعتماد استراتيجية جديدة للأكاديمية خلال المرحلة القادمة بما يحقق استقلالها وتدعيم مسيرتها العلمية والإدارية الناجحة من أجل مزيد من الإنجاز والنجاح لصالح مصر وشبابها والأجيال التالية

كما يتأكد دور قياداتها وأساتذتها تقديرهم وعرفهم في تحقيق ذلك بحكم انتمائهم لها واستمراراً لمسيرة نجاحها التي تحققت عبر سنين عديدة ويصعب علينا جميعاً إهدارها وبالتالي فإن عودة الأكاديمية تحت الإشراف المباشر لرئيس مجلس الوزراء باعتبارها مؤسسة قومية يمثل لصالح الوطن والمجتمع خاصة وأن من أهم أولويات الحكومة الجديدة الارتقاء بمستوى الخدمات بتوفيرها فضلاً عما حققته الأكاديمية من نجاحات خلال المرحلة السابقة خطوة هامة والاهتمام في شكل مبادرة غير مسبوقة في مجال تقديم خدمات تعليمية ومهنية وبحثية واستثمارية متميزة كما أنها الأفضل والأقدر على القادمة كما يتأكد ضرورة تطوير التشريعات المنظمة لأعمالها بما يؤمن استقلالها وفعاليتها واحترام وتقدير جهد وحقوق أساتذتها والعاملين بها.

وتحية إعزاز وتقدير لكل من ساهم بإخلاص في إنشاء المعهد القومي للإدارة العليا في مطلع الستينات ولأساتذتنا الذين تحملوا مسئولية التنفيذ والتطوير عبر الزمن وأعضاء جماعة الإدارة العليا فرسان الخبرة والتنوير وقياداتنا المخلصة التي تحملته مسئولية تطوير المعهد من مؤسسة تدريبية استشارية ودعوة صادقة لجميع المسئولين بالحكومة والأكاديمية بدوام التوفيق والنجاح وبذل مزيد من الجهد والفكر لدعم وتطوير وتفعيل مسيرة الأكاديمية باستمرار باعتبارها منارة في عالم الإدارة.

اللهم فاشهد وتقبل دعاءنا.. دعاء المؤمنين المخلصين.

والله ولي التوفيق

والحمد لله رب العالمين

أ. د. حسن حسني

نائب رئيس الأكاديمية الأسبق

خبير بالأمم المتحدة

فهرس الموضوعات